

№ 6 (46)
2018

ВЕСТНИК

УНИВЕРСИТЕТА

имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Право есть
искусство добра
и справедливости

*Jus est ars
boni et aequi*

В номере

Выпуск

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ

- 15** Комарова В. В.
Скрытые полномочия Президента России:
вопросы теории и практики

ГЛАВА ГОСУДАРСТВА

- 24** Осавелюк А. М.
Монарх — глава государства
- 34** Кондрашев А. А.
Суперпрезидентская республика в России:
миф или реальность?
- 97** Савоськин А. В.
Обращения граждан к Президенту РФ:
конституционно-правовое исследование

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

- 124** Зенкин С. А.
Конституционно-правовой статус президентов
Болгарии и Сербии: сравнительная характеристика



№ 6 (46)
2018

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Выпуск

**КОНСТИТУЦИОННОЕ
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО**

Издается с 2014 года
Выходит один раз в месяц

Председатель редакционного совета:

БЛАЖЕЕВ Виктор Владимирович — ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства, кандидат юридических наук, доцент.

Заместитель председателя редакционного совета:

ГРАЧЕВА Елена Юрьевна — первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой финансового права, доктор юридических наук, профессор.

Главный редактор:

ШПАКОВСКИЙ Юрий Григорьевич — профессор кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

Члены редакционного совета:

АФАНАСЬЕВ Сергей Федорович — заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор.

БЕЗВЕРХОВ Артур Геннадьевич — декан юридического факультета Самарского национального исследовательского университета имени академика С. П. Королева, доктор юридических наук, профессор.

БУКАЛЕРОВА Людмила Александровна — заведующий кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Российского университета дружбы народов, доктор юридических наук, профессор.

ГОНЧАРОВ Игорь Владимирович — заведующий кафедрой государственного строительства и права Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

ЕРШОВА Инна Владимировна — заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ЕФИМОВА Людмила Георгиевна — заведующий кафедрой банковского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ЖАВОРОНKOVA Наталья Григорьевна — заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ЗУБАРЕВ Сергей Михайлович — заведующий кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ИЩЕНКО Евгений Петрович — заведующий кафедрой криминалистики Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ИЩЕНКО Нина Сергеевна — заведующий кафедрой правоведения Гомельского филиала Международного университета «МИТСО», Республика Беларусь, кандидат юридических наук, профессор.



Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук. Материалы журнала включены в систему Российского индекса научного цитирования.

© Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2018



Учредитель:
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

КИСЕЛЕВ Сергей Георгиевич — заведующий кафедрой теории и истории государства и права Государственного университета управления, доктор философских наук, профессор.

КИРЕЕВА Елена Юрьевна — декан факультета управления персоналом и государственной службы, заведующий кафедрой правового обеспечения государственной и муниципальной службы Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, доктор юридических наук, доцент.

КОМАРОВА Валентина Викторовна — заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

МИРОШНИЧЕНКО Владимир Михайлович — ректор Академии безопасности и специальных программ, доктор экономических наук, профессор.

НИКИТИН Сергей Васильевич — проректор по учебной работе Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор.

НОВОСЕЛОВА Людмила Александровна — заведующий кафедрой интеллектуальных прав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

РОССИНСКАЯ Елена Рафаиловна — директор Института судебных экспертиз, заведующий кафедрой судебных экспертиз Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

РЫЛЬСКАЯ Марина Александровна — директор Института проблем эффективного государства и гражданского общества Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент.

СИНЮКОВ Владимир Николаевич — проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры теории государства и права, доктор юридических наук, профессор.

СОКОЛОВА Наталья Александровна — профессор кафедры международного права, начальник Управления организации научной деятельности Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент.

ЦОПАНОВА Индира Георгиевна — декан юридического факультета Российской таможенной академии, кандидат юридических наук, доцент.

УСТЮКОВА Валентина Владимировна — заведующий сектором сельскохозяйственного и земельного права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор.

Ответственный секретарь:

САЛИЯ Марианна Романовна — эксперт отдела научно-издательской политики Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Ответственный редактор выпуска:

КОМАРОВА Валентина Викторовна — заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

Дата выхода в свет: 31.07.2018.

Усл. печ. л. 27,61. Тираж 60 экз.

Издатель — Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
125993, Москва, Садовая-Кудринская ул., 9.

Адрес редакции:

125993, Москва, Садовая-Кудринская ул., 9.

Тел.: (499) 244-88-88 (доб. 556).

E-mail: vestnik@msal.ru

COURIER

OF THE KUTAFIN MOSCOW STATE LAW UNIVERSITY (MSAL)

№ 6 (46)
2018

Edition
**CONSTITUTIONAL
AND MUNICIPAL LAW**

Published from the year of 2014
Monthly journal

Chairman of the Editorial Board:

BLAZHEEV Viktor Vladimirovich — Rector of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Department of Civil and Administrative Proceedings, PhD in Law, Associate Professor.

Deputy of the Chairman of the Editorial Board:

GRACHEVA Elena Yurievna — First Vice-Rector of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Head of the Department of Financial Law Department, Doctor of Law, Professor.

Editor-in-Chief:

SHPAKOVSKIY Yuriy Grigorievich — Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

Editorial Board members:

AFANASIEV Sergey Fedorovich — Head of the Department of Arbitrazh Procedure of the Saratov State Law Academy, Doctor of Law, Professor.

BEZVERKHOV Arthur Genadievich — Dean of the Law Faculty of the Samara National Research University named after Academician Sergey P. Korolev, Doctor of Law, Professor.

BUKALEROVA Ludmila Aleksandrovna — Head of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminology of the RUDN University, Doctor of Law, Professor.

GONCHAROV Igor Vladimirovich — Head of the Department of Nation Construction and Law of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor.

ERSHOVA Inna Vladimirovna — Head of the Department of Business and Corporate Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

EFIMOVA Lyudmila Georgievna — Head of the Department of Banking Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

ZHAVORONKOVA Natalya Grigorievna — Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

ZUBAREV Sergey Mikhailovich — Head of the Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

ISHCHENKO Evgeniy Petrovich — Head of the Department of Forensic Science of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

ISHCHENKO Nina Sergeevna — Head of the Department of Jurisprudence of the Gomel Branch of the International University «MITSO», Republic of Belarus, PhD in Law, Professor.

Recommended by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation for publication of results of doctoral theses.
Materials included in the journal Russian Science Citation Index



© Kutafin Moscow State Law University (MSAL), 2018



Founder:
The Federal State Budgetary Educational
Establishment of the Higher Training
"Kutafin Moscow State Law University (MSAL)"

KISELEV Sergey Georgievich — Head of the Department of the Theory and History of the State and Law of the State University of Management, Doctor of Philosophy, Professor.

KIREEVA Elena Yurievna — Dean of the Faculty of Personnel Management and Public Administration, Head of the Department of Legal Support of Public Administration and Municipal Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Law, Associate Professor.

KOMAROVA Valentina Viktorovna — Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

MIROSHNICHENKO Vladimir Mikhailovich — Rector of the Academy of Security and Special Programs, Doctor of Economy, Professor.

NIKITIN Sergey Vasilievich — Vice-Rector for Education of the Russian State University of Justice, Doctor of Law, Professor.

NOVOSELOVA Lyudmila Aleksandrovna — Head of the Department of Intellectual Property Rights of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

ROSSINSKAYA Elena Rafailovna — Director of the Forensic Examination Institute, Head of the Department of Forensic Examination of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

RYLSKAYA Marina Aleksandrovna — Director of the Institute of Problems of an Efficient State and Civil Society

of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Associate Professor.

SINYUKOV Vladimir Nikolaevich — Vice-Rector for Science of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Department of the Theory of State and Law, Doctor of Law, Professor.

SOKOLOVA Natalya Aleksandrovna — Acting Head of the Department of International Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Associate Professor.

TSOPANOVA Indira Georgievna — Dean of the Law Faculty of the Russian Customs Academy, PhD in Law, Associate Professor.

USTYUKOVA Valentina Vladimirovna — Head of the Sector of Agricultural and Land Law of the Institute of the State and Law of the RAS, Doctor of Law, Professor.

Executive Secretary Editor:

SALIYA Marianna Romanovna — Expert of the Department of Scientific and Publishing Policy of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Executive Secretary of the Issue:

KOMAROVA Valentina Viktorovna — Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

Passed for printing 31.07.2018.
Publication base sheet 27,61.
Circulation 60 cop.
Publisher: Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
Bld.9, Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, 125993.

The address of the Editorial Office:

Bld.9, Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, 125993.
Tel.: (499) 244-88-88 (# 556).
E-mail: vestnik@msal.ru

СОДЕРЖАНИЕ

СЛОВО К ЧИТАТЕЛЮ	6
УНИВЕРСИТЕТСКАЯ ХРОНИКА	8
АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ	
Комарова В. В. Скрытые полномочия Президента России: вопросы теории и практики	15
ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ	
Глава государства	
Осавелюк А. М. Монарх — глава государства	24
Кондрашев А. А. Суперпрезидентская республика в России: миф или реальность?	34
Овсепян Ж. И. Конституционно-правовые полномочия Президента Российской Федерации в сфере кадровой политики	43
Панов А. А. Полномочия Президента Российской Федерации, связанные с формированием и деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации	56
Заболотских Е. М. Конституционное полномочие Президента Российской Федерации по осуществлению помилования в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации	68
Комкова Г. Н., Абаева Е. А. Президентский контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ	75
Лебедев В. А. Становление и развитие института полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе	88
Савоськин А. В. Обращения граждан к Президенту РФ: конституционно-правовое исследование	97
Кабышев С. В. Тенденции развития законодательства о выборах Президента Российской Федерации	105
Будаев А. М. Оценка эффективности деятельности главы государства: методология, теория, практика	112

Зарубежный опыт

Зенкин С. А.

- Конституционно-правовой статус президентов Болгарии
и Сербии: сравнительная характеристика 124

Трибуна молодого ученого

Лакербая Э. Л.

- Полномочия Президента Республики Абхазия
по формированию органов исполнительной власти 154

ДАЙДЖЕСТ МЕРОПРИЯТИЙ

- Обзор научных и образовательных мероприятий кафедры
конституционного и муниципального права,
посвященных 80-летию со дня рождения
академика Олега Емельяновича Кутафина 159

Петухова Н. В.

- Обзор Международной научно-практической конференции
«Социальное благополучие человека:
конституционные параметры» 181

КНИЖНАЯ ПОЛКА КАФЕДРЫ 186

ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ

Памятники права

- Конституция 3 мая 188

Портрет на фоне истории

- Федор Федорович Кокошкин 200

Юридическое наследие

Кокошкин Ф. Ф.

- Лекции по общему государственному праву (фрагменты) 219

Россия. 100 лет назад: месяц в истории 250

История и современность. Связь времен

- Русское географическое общество 255



Институт президента как тема номера выбран кафедрой конституционного и муниципального права неслучайно. Нынешний, 2018 год — год президентских выборов. Президент Московской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор, действительный член (академик), член президиума Российской академии наук, академик-секретарь Отделения общественных наук РАН, почетный академик Российской академии образования, член президиума Высшей аттестационной комиссии, председатель Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации Олег Емельянович Кутафин обеспечивал правовую поддержку в нескольких штабах Владимира Владимировича Путина. В избирательной кампании 2018 г. главой юридической службы избирательного штаба и доверенным лицом кандидата в Президенты России В. В. Путина был Сергей Владимирович Кабышев, профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист России.

Одной из базовых теоретических основ для авторов стала последняя монография «Глава государства» Олега Емельяновича Кутафина — выдающегося государствоведа, учителя, основоположника и идейного вдохновителя научной школы кафедры конституционного и муниципального права «Школа российского конституционализма», много лет возглавлявшего не только МГЮА, но и кафедру конституционного права. Автор монографии участвовал в выработке многих решений государственной важности, в том числе и на посту председателя Комиссии по гражданству

при Президенте РФ; его активная гражданская позиция и научное предвидение вдохновили авторов на представленные работы.

Стремление авторов рассматривать феномен института главы государства в широком историческом и сравнительно-правовом контексте обусловлено целью достижения понимания и обоснования его места в системе публичной власти, построенной по новым конституционным принципам и аргументации его современного статус-кво, определения потенциала его влияния на конституционно-правовое развитие России.

Обращение авторов к историческому опыту развития института главы государства и теоретическому становлению института президента потребовало самого обстоятельного анализа основных доктринальных источников. Сравнительно-правовой метод прослеживается в использовании зарубежных источников, характеризующих разнообразные модели президентства.

На базе большого фактического материала современной практики исследованы понятие и традиционные функции главы государства — Президента России, включая конституционно-правовой статус в его фактической и юридической динамике, общий порядок выборов и особенности избирательной кампании Президента России 2018 г., вступление в должность, его полномочия в различных сферах функционирования государства и общества.

Рассматривая механизмы реализации полномочий Президента России, авторы не избегают острых проблем.

Таким образом, авторы исследовали институт президента в современной России не только с конституционно-правовых, но и с исторических и сравнительно-правовых позиций. Предложена авторская точка зрения на динамично развивающийся с учетом национальных особенностей институт Президента России и его перспективы.

В. В. Комарова,
*профессор, доктор юридических наук,
заведующий кафедрой конституционного и муниципального права
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

1 ИЮНЯ

В МГЮА прошел день выпускника



По доброй традиции в первую пятницу июня Университет открыл двери для всех своих выпускников. Праздник собрал выпускников разных лет: от выпускников 1975 г. до новоиспеченных юристов, которые окончили Университет в 2018 г.

Торжественную часть приветственными словами открыл ректор Университета **Виктор Блажеев**, сам выпускник ВЮЗИ. С особой теплотой были встречены приветствия выпускника ВЮЗИ 1982 г. **Бронислава Ерузалима**, а также выпускника МГЮА 2000 г. **Анвара Гаджиева**, председателя Общественного совета при Минкавказе России, советника генерального директора автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов».

Теплыми воспоминаниями делились выпускники и преподаватели Университета **Николай Артемов**, председатель профсоюзной организации Университета, и **Бениамин Шахназаров**, руководитель Содружества выпускников Университета.

На протяжении всего вечера гостей мероприятия радовали своими выступлениями студенты из вокальной и хореографической студий МГЮА. На фуршете продолжилось непринужденное общение между выпускниками, фотографирование в стенах альма-матер. В качестве особого угощения был подан торт от юбиляров — выпускников 2008 года.

Выпускники МГЮА в своем обращении к Университету и Содружеству выпускников выразили благодарность и пожелания продолжать добрую традицию проведения подобных встреч.



¹ URL: <https://msal.ru/news/>

4 ИЮНЯ

Интервью проректора МГЮА по учебной и методической работе Екатерины Тягай изданию «Арбитражная практика для юристов»: «Я стараюсь делать все, чтобы студенты никогда не услышали: “Забудьте все, чему вас учили”»

О современных подходах к юридическому образованию и о том, какими навыками должен обладать юрист и что лучше — консалтинг или инхаус, рассказала Екатерина Тягай, проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) по учебной и методической работе в интервью изданию «Арбитражная практика для юристов».

Полный текст интервью Екатерины Тягай опубликован на официальном сайте Университета.



13 ИЮНЯ

Презентация новой книги Павла Крашенинникова «Античное право : Очерки истории»

Студенты Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) побывали на презентации новой книги председателя Комитета Госдумы по государственному строительству и законодательству, доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста РФ **Павла Крашенинникова** «Античное право : Очерки истории», которая проходила в медицентре «Российской газеты».

В презентации приняли участие российский государственный и политический деятель, председатель Ассоциации юристов России **Сергей Степашин**, известный журналист, заведующий кафедрой журналистики Института массмедиа РГГУ **Николай Сванидзе** и ответственный секретарь президиума Ассоциации юристов России **Игорь Манылов**.

В ходе своего выступления Павел Владимирович поприветствовал гостей и участников мероприятия и рассказал о своей новой книге. В ней в доступной форме рассказывается о возникновении и развитии права в Древней Греции, Древнем Риме и Византии. «Книга состоит из трех частей, но это не учебник, а популярный рассказ о том, почему система права сегодня именно такая», — отметил автор.

В завершение встречи Павел Владимирович вручил представителям делегации МГЮА экземпляр книги с теплым напутствием в адрес Университета.



14 ИЮНЯ

Научно-практический установочный семинар «Методология правовых исследований в сфере высоких технологий»



Семинар был организован совместно Российским фондом фундаментальных исследований (РФФИ) и Московским государственным юридическим университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА) с участием представителей Государственного научного центра Российской Федерации — федерального медицинского биофизического центра имени А. И. Бурназяна, а также Национального исследовательского центра «Курчатовский институт» и Института Иоффе — Рентгена.

Модераторами работы семинара выступили директор РФФИ **Олег Белявский** и проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Владимир Синюков**.

Предметом экспертной оценки участников научно-практического установочного семинара стали три крупные научные проблемы: трансформация права в условиях развития цифровых технологий; правовое регулирование геномных исследований; модели правового регулирования международного научно-технического сотрудничества и международной интеграции России.

С докладами и сообщениями выступили **Владимир Синюков**, доктор юридических наук, профессор; **Александр Мохов**, доктор юридических наук, профессор; **Пауль Калиниченко**, доктор юридических наук, профессор; **Артем Четвериков**, доктор юридических наук, профессор; **Татьяна Астрелина**, доктор медицинских наук, руководитель Центра биомедицинских технологий; **Мария Захарова**, доктор публичного права; **Владимир Кравчук**, кандидат физико-математических наук, начальник отдела международного научно-технического сотрудничества НИЦ «Курчатовский институт»; **Армен Степанян**, кандидат юридических наук, доцент; **Нуржан Нурахов**, кандидат экономических наук, и. о. заместителя директора Института Иоффе — Рентгена; **Виталий Слепак**, кандидат юридических наук, доцент.

Внимание участников семинара было сконцентрировано на доктринальных и практических пробелах, связанных с правовым регулированием общественных отношений в сфере высоких технологий в России и зарубежных странах. Участники попытались определить вектор трансформации российского права в условиях опережающего типа правового регулирования в данной области.

По итогам работы семинара участники выразили однозначное мнение о необходимости продолжения проведения научных мероприятий в формате междисциплинарных круглых столов по проблемам методологии правовых исследований в сфере высоких технологий.

19 ИЮНЯ

Заседание рабочей подгруппы по антикоррупционному просвещению

В Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялось заседание подгруппы по подготовке материалов, предназначенных для включения в единый методический комплекс для проведения работы по антикоррупционному просвещению в субъектах РФ органами государственной власти, образовательными, общественными и иными организациями.

Подгруппа была создана при рабочей группе Президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции по взаимодействию со структурами гражданского общества.

Ассоциацию юристов России представили исполнительный директор — руководитель аппарата, член Правления **Станислав Александров**, руководитель Управления регионального развития аппарата **Дмитрий Хилевич** и юрист аппарата **Анастасия Милютина**.

Общую координацию проекта осуществил Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в лице проректора по научной работе **Владимира Синюкова**.

В заседании приняли участие заместитель начальника редакционно-издательского отдела Научного центра правовой информации при Министерстве юстиции РФ (НЦПИ) **Елена Горбачева**, начальник Управления организации научных исследований МГЮА **Сергей Зенин**, проректор-директор Центра научных исследований ВГУЮ (РПА Минюста России) **Елена Козлова**, заместитель начальника отдела законодательства об обороне, безопасности, информации и противодействии коррупции Департамента уголовного, административного и процессуального законодательства Министерства юстиции РФ **Елена Копьева**, референт Департамента уголовного, административного и процессуального законодательства Министерства юстиции РФ **Нелли Сабандян**, исполняющий обязанности заведующего кафедрой уголовного права и криминологии юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова **Владимир Степанов-Егиянц**, ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ **Юрий Трунцевский**, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и практики управления Уральского государственного юридического университета **Александр Митин**.

В ходе заседания участники обсудили методологию подготовки материалов, предназначенных для включения в единый методический комплекс работ по антикоррупционному просвещению в субъектах РФ.



22 ИЮНЯ

Делегация Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) посетила Университет региона Кампания имени Луиджи Ванвителли (Италия)



В период с 18 по 22 июня 2018 г. делегация Университета во главе с заведующим кафедрой административного права и процесса Сергеем Зубаревым по приглашению итальянской стороны посетила Университет региона Кампания имени Луиджи Ванвителли, расположенный в городах Казерта и Неаполь. Во время визита наши ученые ознакомились с организацией учебного процесса и научных исследований на факультетах и кафедрах, обменялись опытом работы профессорско-преподавательского состава, провели встречи с руководством факультетов, преподавателями, аспирантами и студентами этого учебного заведения.

20 июня 2018 г. состоялся международный юридический коллоквиум на тему «Территориальная организация исполнительной власти: опыт в сравнении», организованный кафедрой сравнительного публичного права Университета региона Кампания. Юридический коллоквиум проходил в формате круглого стола, на котором обсуждалась территориальная организация исполнительной власти в Италии, Российской Федерации и Испании.

С приветственным словом выступил декан юридического факультета Университета региона Кампания Лоренцо Чиеффи, а модератором юридического коллоквиума был профессор Винченцо Де Фалько, заведующий кафедрой сравнительного публичного права.

Представители кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) выступили с докладами: заведующий кафедрой, доктор юридических наук, профессор Сергей Зубарев — «Основные принципы организации и деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации»; доцент, кандидат юридических наук Наталья Бакурова — «Система федеральных органов исполнительной власти в России»; доцент, кандидат юридических наук Анастасия Сладкова — «Организация исполнительной власти субъектов Российской Федерации»; заместитель заведующего кафедрой, кандидат юридических наук Екатерина Лебедева — «Полномочия исполнительной власти, реализуемые органами местного самоуправления в Российской Федерации».

Материалы юридического коллоквиума будут опубликованы итальянской стороной в журнале «Европейское и сравнительное публичное право».

В ходе визита были намечены конкретные меры по дальнейшему международному сотрудничеству в области административного права и процесса по вопросам проведения совместных научных исследований и организации публикаций.

26 ИЮНЯ

Начала работу V Летняя школа молодых ученых «Правосубъектность: фундаментальные и прикладные проблемы»

В течение недели аспиранты и молодые преподаватели из ведущих юридических вузов и научных организаций, в том числе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова, Санкт-Петербургского университета, Казанского (Приволжского) федерального университета, Крымского федерального университета, Уральского государственного юридического университета, Института государства и права РАН, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Московского университета МВД России и иных, должны были обсуждать основные аспекты понимания субъекта права, анализировать существующую нормативную конструкцию правосубъектности, ее динамику в эпоху цифровых технологий, а также рассматривать проблемы определения правоспособности и дееспособности отдельных категорий участников правоотношений.

С приветственным словом к участникам Школы обратились первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Елена Грачева**, руководитель Летней школы молодых ученых — проректор по научной работе Университета **Владимир Синуков**, директор Института «Аспирантура и докторантура» **Мария Мажорина**.

Первое занятие в Школе провела доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), председатель Экспертного совета ВАК по праву Министерства образования и науки РФ **Елена Грачева**. Елена Юрьевна обратила внимание на типичные ошибки при подготовке диссертационных исследований. Актуальность темы, цель диссертационного исследования, новизна, положения, выносимые на защиту, эмпирическая база, работы, опубликованные по теме диссертации, — именно эти важные элементы диссертационного исследования и иные связанные с диссертацией вопросы составили основное содержание мастер-класса «О проблемах и перспективах подготовки диссертационных исследований».

С лекциями перед слушателями выступили заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Юридического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова **Сурен Авакьян**, заведующий кафедрой трудового права Юридического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова, доктор юридических наук, профессор **Александр Куренной**, профессор кафедры гражданского права Уни-





верситета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Владимира Долинская**, профессор кафедры теории государства и права Уральского государственного юридического университета, приглашенный профессор Университета Paris Quest Nanterre La Defense **Сергей Архипов**, начальник международно-правовой службы Международной организации космической связи «Интерспутник» **Элина Морозова** и др.

30 июня Летнюю школу молодых ученых посетил ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев. Виктор Владимирович поприветствовал участников школы, обратил внимание на цели

и задачи данного проекта, условия его успешной реализации. Участники школы смогли задать вопросы, которые касались не только реализации проекта Школы молодых ученых и развития ее спутниковых мероприятий, но и перспектив развития юридического образования в России.

Перед участниками Летней школы выступил заместитель председателя Следственного комитета РФ Александр Федоров, он рассмотрел вопросы правосубъектности и уголовной ответственности юридических лиц.

29 ИЮНЯ

Ректор МГЮА Виктор Блажеев встретился с президентом Ассоциации юристов Индии Прашантом Кумаром



Состоялась рабочая встреча сопредседателя Ассоциации юристов России, ректора Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктора Блажеева и президента Ассоциации юристов Индии Прашанта Кумара.

В мероприятии также принял участие исполнительный директор — руководитель аппарата, член Правления Ассоциации юристов России Станислав Александров.

В рамках встречи обсуждались такие темы, как участие представителей Ассоциации в V Юридическом форуме стран БРИКС, который пройдет 23—24 августа 2018 г. в Кейптауне (Южно-Африканская Республика), институт альтернативного урегулирования споров для БРИКС и развивающихся стран, укрепление сотрудни-

чества между МГЮА и юридическими вузами Индии (совместные программы, студенческий и преподавательский обмен).

Виктор Блажеев пригласил представителей юридических сообществ стран БРИКС к участию в Московском юридическом форуме в 2019 г. В свою очередь, президент Ассоциации юристов Индии Прашант Кумар с высокой заинтересованностью и благодарностью принял данное предложение.

АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ

СКРЫТЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Аннотация. В статье в результате анализа доктринальных источников и изменений законодательства в сфере полномочий Президента России выявлены такие тенденции, как: расширение полномочий посредством законодательства и подзаконных актов, институционализация скрытых полномочий. Выявлены причины расширения скрытых полномочий и обозначены риски этого правового явления. Сделан вывод о несоответствии распространяющегося «режима ручного управления» в механизме реализации конституционных полномочий Президента России содержательной сути конституционной модели института президента. Предложены возможные пути разрешения сложившейся практики.
Ключевые слова: Конституция, Президент Российской Федерации, скрытые полномочия, фактический и юридический источник скрытых полномочий, тенденции «правовой судьбы» скрытых полномочий Президента России.

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.46.6.015-023



**Валентина
Викторовна
КОМАРОВА,**

профессор, доктор
юридических наук,
заведующий кафедрой
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
vvalentinak@ya.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

V. V. KOMAROVA,

Professor, Doctor of Law, Acting Head of Department of Constitutional and
Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
vvalentinak@ya.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

HIDDEN POWERS OF THE PRESIDENT OF RUSSIA: ISSUES OF THEORY AND PRACTICE

Abstract. In the article, as a result of the analysis of doctrinal sources and changes in legislation in the sphere of powers of the President of Russia, the following tendencies are revealed: expansion of powers through legislation and by-laws; on the institutionalization of hidden authority. The reasons for the expansion of hidden powers and the risks of this legal phenomenon are identified. A conclusion is drawn about non-compliance «manual mode» in the mechanism realization of the constitutional powers of the President of Russia the content of the constitutional model of the president's institution. Possible ways of resolving the established practice are suggested.

Keywords: Constitution, President of the Russian Federation, hidden powers, actual and legal source of hidden powers, tendencies of the «legal fate» of the hidden powers of the President of Russia.

© В. В. Комарова, 2018

Правовая природа Конституции Российской Федерации, которая выступает важнейшим политическим актом, определяющим соотношение интересов и взглядов ведущих социально-политических сил на момент ее принятия, устанавливает основополагающие цели, принципы и ценности, вектор развития общества и государства, основы правового положения личности, социально-экономической и политической организации общества, государственно-территориального устройства, осуществления публичной власти, предопределяет президентские полномочия.

Конституция Российской Федерации как системообразующий закон государства выполняет важную роль в относительно новом для страны институте президентства: не только по-новому его закрепляет, но и выделяет два подинститута, используя для этого различную методологию изложения конституционного текста: содержательную и функциональную.

О. Е. Кутафин писал, что «основная существенная характеристика статуса Президента РФ заключается в том, что он, являясь главой государства, сочетает в себе два качества: органа государства и высшего должностного лица... Статус Президента РФ проявляется во всех его законодательно определенных функциях, в обобщенной форме сформулированных в ст. 80 Конституции РФ»¹. О. Е. Кутафин считал, что «глава государства — это... символ единства нации (народа) и государства»².

Согласимся, что, если «взять за первооснову содержательную сторону политико-правового явления, тогда конституционно-правовой статус по своему потенциалу и возможностям развития в актах конституционно-правового и отраслевого законодательства является стратегически определяющим, в концентрированном виде вобравшим в себя главные характеристики президентуры. Если исходить из формально-юридических требований, конституционно-правовой институт является более объемным и более детально раскрывающим глубокий потенциал статуса»³.

К содержательной части конституционного статуса президента можно отнести определение места президента в системе органов государственной власти, основные направления деятельности, выражающие общественное назначение президентской власти; функциональная часть включает в себя перечень его конституционных полномочий⁴.

Содержательная часть сформулирована предельно абстрактно, тогда как функциональная отличается большей конкретизацией, поскольку выражается в полномочиях: это ключевой элемент конституционно-правового статуса президента, ведь именно посредством своих полномочий глава государства вступает в правоотношения с иными субъектами публичной власти, гражданами.

В современной российской конституционной теории и практике президентские полномочия в их расширительной динамике подвергнуты детальному ана-

¹ Кутафин О. Е. Глава государства : монография. М. : Проспект, 2013. 560 с.

² Кутафин О. Е. Глава государства. М., 2012. С. 7.

³ Малиновский В. А. Президент Республики Казахстан: институт, функции и инструменты власти : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Алматы, 2004. 55 с.

⁴ Комарова В. В., Магомедов Ш. Б. Глава государства, региона Российской Федерации. М., 1999. С. 15—17.

лизу и классификации. Предложены самые разные основания для выделения видового многообразия.

Олег Емельянович Кутафин выделял полномочия Президента Российской Федерации, связанные с формированием других федеральных органов государственной власти, с обеспечением согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти и законности в их деятельности, с определением основных направлений внутренней и внешней политики государства, с его участием в федеральном законодательном процессе, а также полномочия в области внешней политики, обороны и обеспечения безопасности государства⁵.

В. Е. Чиркин выделяет полномочия главы государства, основанием для которых можно назвать сферу деятельности:

- 1) представительство государства внутри страны и на международной арене;
- 2) формирование органов государства и назначение высших должностных лиц;
- 3) защита конституционного строя;
- 4) полномочия, относящиеся к сфере правового статуса личности и защите прав человека и гражданина;
- 5) координационно-арбитражные полномочия;
- 6) участие в деятельности законодательной власти;
- 7) участие в деятельности исполнительной власти;
- 8) участие в деятельности судебной власти⁶.

А. Н. Кокотов условно подразделяет полномочия президента на его полномочия как главы государства и как фактического главы исполнительной власти⁷.

Л. А. Окуньков выделял полномочия президента как гаранта Конституции, в сфере использования президентом согласительных процедур, полномочия президента в области кадровой политики, в области обороны страны и обеспечения ее безопасности, во внешней политике⁸.

В соответствии с функциями президента выделяют полномочия президента: как гаранта Конституции; как гаранта прав и свобод человека и гражданина; по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; по определению основных направлений внутренней и внешней политики; по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти; по представлению Российской Федерации внутри страны и в международных отношениях; по обеспечению собственной деятельности; по принятию актов⁹. Исследование функциональной классификации сегодня, наверное, самое глубокое¹⁰.

⁵ Кутафин О. Е. Глава государства : монография. М. : Проспект, 2013. С. 426—489.

⁶ Чиркин В. Е. Глава государства. М. : Норма: Инфра-М, 2010. 239 с.

⁷ Кокотов А. Н. Конституционное право России : курс лекций. М. : Проспект : Велби, 2008. 296 с.

⁸ Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М. : Норма, Инфра-М, 1996. С. 36—54.

⁹ Колобаева Н. Е. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации (вопросы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 19—22.

¹⁰ Прокофьев В. Н. Полномочия Президента России как гаранта Конституции: история, современность, перспективы // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпри-



Полномочия, выделяемые по критерию адресной направленности, раскрывают в своих работах А. М. Осавелюк¹¹, Л. А. Окуньков¹² и другие авторы¹³. Выделяются императивные и диспозитивные, исключительные и ординарные полномочия¹⁴.

И практически в каждой из названных выше и не названных, но бытующих в теории конституционного права классификаций авторы оставляют за пределами своих теоретических конструкций некоторые президентские полномочия в виде «иных полномочий Президента Российской Федерации» или прямо указывают на наличие таких, которые не вписываются в предлагаемые классификации.

Названия таких президентских полномочий разные: скрытые полномочия (выявленные Конституционным Судом РФ), «подразумеваемые» (выявляемые в ходе правотворческой деятельности главы государства) полномочия¹⁵, названные термины используют как синонимы¹⁶; указное право¹⁷, поручительное право (Ю. А. Тихиров¹⁸), резервные полномочия¹⁹.

Но суть, по мнению автора статьи, примерно одинакова, в отличие от «компетенционной экспансии» — «очевидного внеконституционного расширения полномочий Президента с превышением пределов компетенции за счет компетенции других институтов. Данное явление имело место на всем протяжении существования российского института президентства, но в три этапа, отличавшиеся воздействием различных факторов, целями, условиями и, что принципиально, способами расширения президентских полномочий: 1991—1993 гг.; 1994—1999 гг.; 2000—2009 гг.»²⁰. Отметим, что процесс институционализации скрытых полномочий продолжается.

нимательство; право и управление. 2017. № 7 (86); *Петрушкина Ю. Д.* Полномочия Президента РФ как главы государства // Законность и правопорядок в современном обществе. 2013. № 15; *Виноградов О. В.* Полномочия Президента Российской Федерации как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина // Государство и право. 2008. № 3 (32). С. 221—226.

¹¹ *Осавелюк А. М.* Конституционное право зарубежных стран. М. : Юнити-Дана, 2012. 575 с.

¹² *Окуньков Л. А.* Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М. : Норма, Инфра-М, 1996. С. 36—54.

¹³ *Комарова В. В.* Конституционное право : учебное пособие. М. : Директ-Медиа, 2014. 161 с.

¹⁴ *Щипанов А. В.* Полномочия Президента Российской Федерации: варианты классификаций // Российский юридический журнал. 2009. № 6. С. 232—235.

¹⁵ О наличии у Президента Российской Федерации скрытых или подразумеваемых полномочий говорят и такие авторы, как М. А. Краснов, Л. М. Рахманов, О. Н. Тарасов, Е. Бондарец.

¹⁶ Современные проблемы организации публичной власти : монография / рук. авт. колл. и отв. ред.: д. ю. н., профессор С. А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2014. С. 9.

¹⁷ *Лучин В. О.* Указное право в России. М., 1996.

¹⁸ *Абаева Е. А.* Конституционализация скрытых президентских полномочий // Конституционные идеалы и ценности в практической демократии : материалы и доклады Междунар. науч.-практ. конференции. Самара, 2017. С. 168.

¹⁹ *Краснов М. А.* Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента // Государство и право. 2015. № 1. С. 14, 15.

²⁰ *Зуйков В. А.* Политика в рамках права: правила игры для Президента // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 25—31.

Исходя из буквы Конституции России, нормативная структура института президента состоит, во-первых, из норм федеральной конституции, во-вторых, из норм федеральных конституционных законов, в-третьих, из норм федеральных законов, в-четвертых, из подзаконных актов²¹.

Что можно назвать скрытыми полномочиями: те, которые не названы конституционным текстом (первичные скрытые полномочия) или федеральным законодательством (вторичные скрытые полномочия)? Правомерно ли выделять два уровня скрытых полномочий?

Конституционно закрепленные полномочия Президента России находят механизм своей реализации в федеральном законодательстве. В результате законодатель начал демонстрировать тенденции развития в сторону более четкого определения компетенции и обязательств.

Например, согласно Федеральному закону от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²² публично-правовая компания может быть создана не только на основании федерального закона, но и на основании указа Президента РФ. Помимо этого, за Президентом РФ закреплено право принять решение о создании публично-правовой компании, Президентом РФ определяется срок, может быть закреплено право назначать председателя и членов наблюдательного совета публично-правовой компании и прекращать их полномочия досрочно; реорганизация и ликвидация публично-правовой компании, созданной на основании указа Президента РФ, осуществляются также на основании указа Президента РФ.

На основании указанного Закона Президент РФ получает годовой отчет публично-правовой компании.

Закон закрепляет право Президента РФ своими правовыми актами предусмотреть осуществление отдельных полномочий в отношении публично-правовых компаний. Таким образом, мы видим санкционированное законодательной властью расширение полномочий на основании актов Президента России — санкционированные скрытые полномочия (третий уровень скрытых полномочий).

Есть примеры и иные — расширительные санкционированные законами. Федеральные законы от 13.07.2015 № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности “Роскосмос”»²³ и от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации»²⁴ закрепляют полномочия Президента РФ и Правительства в отношении корпорации; полномочия Президента и органов государственной власти Российской

²¹ Комарова В. В., Магомедов Ш. Б. Указ. соч. С. 79.

²² Федеральный закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4169.

²³ Федеральный закон от 13.07.2015 № 215-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «О Государственной корпорации по космической деятельности “Роскосмос”» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4341.

²⁴ СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4736.



Федерации в области обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры.

Однако объем полномочий, закрепляемых федеральным законодателем в этом механизме, и их расширительные пределы вызывают вопрос о соразмерности в силу риска перекалывания с исполнительной власти на Президента России решения точечных, а не векторных, базовых вопросов, вытекающих из духа Конституции России и содержательного наполнения института президента. Возникают вопросы: это реализация полномочий Президента или прямое вмешательство в деятельность исполнительной власти, санкционированное властью представительной? В этой связи, возможно, целесообразно было бы ввести процедуру одобрения Президентом решений Правительства в той или иной сфере, с тем чтобы не углубляться в ручное управление точечных вопросов.

Возвращаясь к источникам «скрытых» полномочий, отметим, что очевидно их деление на фактические и юридические. К последним отнесем федеральное законодательство, подзаконные акты. В числе последних особое место занимают акты Президента России, направленные:

- на создание новых видов актов (поручений). С точки зрения автора статьи, об институционализации скрытых полномочий Президента России можно судить по реально действующему «поручительскому праву» — не только потому, что поручения Президента России сегодня исчисляются многими десятками, но и по имеющейся ответственности за их невыполнение. Ярким примером могут стать Перечни поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию, утвержденные Президентом РФ 16.03.2018, 05.12.2016 № Пр-2346, 05.12.2014; письмо Минтруда России от 29.01.2018 № 13-5/10/П-546 «О Перечне поручений Президента Российской Федерации по итогам встречи с представителями общественных организаций и профессиональных сообществ, оказывающих содействие инвалидам»; поручение Президента РФ от 15.11.2011 № Пр-3400 «Основы государственной политики в области обеспечения безопасности населения Российской Федерации и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз природного, техногенного характера и террористических актов на период до 2020 года» и др.;
- создание новых правовых механизмов, таких как федеральные округа и полномочные представители Президента в федеральных округах (с расширением их организационно-обеспечивающей структуры и полномочий), уполномоченный по правам ребенка при Президенте РФ и некоторые иные, может иллюстрировать расширение полномочий Президента собственными актами.

Определенное число нормативных указов Президента издано фактически в режиме конкурирующей компетенции с законодательной властью и Правительством РФ. Объяснение — особая роль Президента, его обширные полномочия, касающиеся не только исполнительной, но и законодательной власти²⁵.

²⁵ Подобные акты были типичны для конституционных монархий и включались в массив чрезвычайно указного законодательства, основанного на праве главы государства в известных случаях принимать меры и предписывать нормы, относящиеся к компетенции законодательных органов.

Однако согласимся с М. А. Красновым и И. Г. Шаблинским: «...нередко полномочия, установленные в его собственных правовых актах, реализованные через них или закрепленные законодательно, являются всего-навсего конкретизацией конституционных функций (задач) Президента как главы государства или его конституционных полномочий, сформулированных в довольно общем виде. В некоторых же случаях законодатель даже ограничивает Президента, предписывая определенный порядок реализации его конституционного полномочия. Тем более что Конституция в своем тексте порой оговаривает необходимость принятия того или иного закона, который должен конкретизировать полномочия и установить порядок их осуществления»²⁶.

Современная конституционная правовая модель компетенции Президента вписывается в традиции российской власти; по мнению С. А. Авакьяна, как и прежде, государственный механизм стремится воспроизводить свой монолитный характер, а весь бюрократический аппарат замкнут на главу государства.

Значимую роль в институционализации скрытых полномочий Президента страны играет Конституционный Суд России. Его решения и правовые позиции в сфере выявления скрытых полномочий Президента России могут быть рассмотрены «как создающие эффект вторичной конституционализации в российской политической системе в целом»²⁷.

Отчасти возможность вовлечения судебной власти в процесс становления и институционализации скрытых полномочий Президента России прослеживается в буквальном прочтении текста ст. 125 Конституции РФ.

Конституционным Судом РФ в постановлениях от 31.07.1995 № 10-П, от 04.04.2001 № 8-П высказана правовая позиция, согласно которой для случаев, когда деятельность Президента Конституцией не детализирована, а также в отношении полномочий, не перечисленных в ст. 83—89 Конституции РФ, их общие рамки определяются принципом разделения властей и требованием соответствия президентских указов и распоряжений Конституции РФ и федеральным законам.

Примером могут быть и иные решения Конституционного Суда РФ²⁸.

В заключение отметим, что современные авторы приходят к мнению о необходимости конституционализации президентских полномочий, то есть приведения в соответствие с целями, принципами и ценностями, заложенными в Конституции РФ, законодательства и правоприменительной практики, а именно актов

²⁶ Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М. : Институт права и публичной политики, 2008. 231 с.

²⁷ Торнхилл К., Смирнова М. В. Модели вторичной конституционализации в российской политической системе // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 34—42.

²⁸ Например, консультации Президента с политическими партиями и кандидатами на должность высшего должностного лица субъекта: постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8062.



правоприменения и политического поведения главы российского государства²⁹. Ряд ученых выступают за принятие закона о Президенте с целью закрепления фактических полномочий Президента³⁰.

В этой связи видится следующее. Назрела необходимость четкого определения критериев: когда принцип пропорциональности, который к настоящему времени занял прочную позицию в российском судопроизводстве и распространяется на нормотворческую деятельность³¹, находится в непротиворечии с принципом соразмерности, а когда выходит за рамки реализации конституционно определенных президентских полномочий и вторгается в пределы повседневной деятельности органов публичной власти, фактически переключая «в ручной режим управления».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Абаева Е. А.* Конституционализация скрытых президентских полномочий // Конституционные идеалы и ценности в практической демократии : материалы и доклады Международной научно-практической конференции. — Самара, 2017. — С. 162—171.
2. *Виноградов О. В.* Полномочия Президента Российской Федерации как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина // Государство и право. — 2008. — № 3 (32). — С. 221—226.
3. *Зуйков В. А.* Политика в рамках права: правила игры для Президента // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 2. — С. 25—31.
4. *Кокотов А. Н.* Конституционное право России : курс лекций. — М. : Проспект : Велби, 2008. — 296 с.
5. *Колобаева Н. Е.* Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации (вопросы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2007. — 30 с.
6. *Комарова В. В.* Конституционное право : учебное пособие. — М. : Директ-Медиа, 2014. — 161 с.
7. *Комарова В. В., Магомедов Ш. Б.* Глава государства, региона Российской Федерации. — М., 1999. — 318 с.
8. *Краснов М. А.* Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала Президента // Государство и право. — 2015. — № 1. — С. 5—16.

²⁹ *Абаева Е. А.* Конституционализация скрытых президентских полномочий. Конституционные идеалы и ценности в практической демократии. Материалы и доклады 12 Международной научно-практической конференции. Самара. 2017 год. С. 169.; *Зуйков В. А.* Указ. соч. С. 25—31.

³⁰ *Краснов М. А., Шаблинский И. Г.* Указ. соч. С. 222—223.

³¹ Современными авторами предлагается закрепить принцип пропорциональности на уровне федерального закона с целью установления обязательной юридической силы содержательного ядра этого принципа не только для судов, но для законодательных и исполнительных органов государственной власти. См.: *Черепанов В. А.* О проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 109.

9. *Краснов М. А., Шаблинский И. Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. — М. : Институт права и публичной политики, 2008. — 231 с.
10. *Кутафин О. Е.* Глава государства : монография. — М. : Проспект, 2013. — 560 с.
11. *Лучин В. О.* Указное право в России. — М., 1996. — 51 с.
12. *Малиновский В. А.* Президент Республики Казахстан: институт, функции и инструменты власти : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Алматы, 2004. — 55 с.
13. *Окуньков Л. А.* Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика.— М. : Норма, Инфра-М, 1996. — 240 с.
14. *Осавелюк А. М.* Конституционное право зарубежных стран. — М. : Юнити-Дана, 2012. — 575 с.
15. *Петрушкина Ю. Д.* Полномочия Президента РФ как главы государства // Законность и правопорядок в современном обществе. — 2013. — № 15. — С. 80—84.
16. *Прокофьев В. Н.* Полномочия Президента России как гаранта Конституции: история, современность, перспективы // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. — 2017. — № 7 (86). — С. 85—89.
17. Современные проблемы организации публичной власти : монография / рук. авт. колл. и отв. ред.: д. ю. н., профессор С. А. Авакьян. — М. : Юстицинформ, 2014. — 596 с.
18. *Торнхилл К., Смирнова М. В.* Модели вторичной конституционализации в российской политической системе // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 6. — С. 34—42.
19. *Черепанов В. А.* О проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. — 2014. — № 3. — С. 105—111.
20. *Чиркин В. Е.* Глава государства. — М. : Норма: Инфра-М, 2010. — 239 с.
21. *Щипанов А. В.* Полномочия Президента Российской Федерации: варианты классификаций // Российский юридический журнал. — 2009. — № 6. — С. 232—235.



**Алексей Михайлович
ОСАВЕЛЮК,**

доктор юридических
наук, профессор,
профессор кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
kkmp@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

МОНАРХ — ГЛАВА ГОСУДАРСТВА

Аннотация. В статье на основе анализа нормативного материала и научных исследований показаны основные отличительные черты правового статуса монарха как главы государства. Проанализированы понятия верховенства и неограниченности власти монарха, его полномочия в отношении других органов государственной власти и взаимодействие с ними.

Ключевые слова: монарх, глава государства, форма правления, самодержавие, абсолютизм, верховенство власти, неограниченность власти, престолонаследие.

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.46.6.024-033

A. M. OSAVELYUK,

Doctor of Law, Professor, Professor of Department
of Constitutional and Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

kkmp@msal.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

MONARCH AS A HEAD OF STATE

Abstract. The article shows the main distinctive features of the legal status of the monarch as the head of state on the basis of the analysis of normative material and scientific research. The concepts of supremacy and unlimited power of the monarch, his powers in relation to other public authorities and interaction with them are analyzed.

Keywords: monarch, head of state, form of government, autocracy, absolutism, supremacy of power, unlimited power, succession to throne.

Несмотря на то что многие видные общественные деятели и ученые-конституционалисты отказывают монархии в праве на место под солнцем¹, эта форма правления не только сохраняет свои позиции в мире, но и во многих

¹ Например, Д. С. Мережковский называл монархию «невежеством прошлых веков» (*Мережковский Д., Гиппиус З., Философов Д. Царь и революция. М. : ОГИ, 1999. Т. 4. С. 112*); Л. Н. Толстой — отжившей «формой правления, могущей соответствовать требованиям народа где-нибудь в Центральной Африке» (*Толстой Л. Н. Собр. соч. : в 22 томах. М., 1984. Т. 20. С. 502—508*); А. А. Мишин утверждал, что «с точки зрения до конца понятого и последовательного буржуазного демократизма институт главы государства не имеет

случаях демонстрирует свою активность. По крайней мере, в настоящее время эта форма правления сохраняется в 70 государствах мира. В том числе в таких влиятельных, как Япония, Великобритания, Канада, Нидерланды, Швеция и др.

Неслучайно поэтому многочисленные отечественные и зарубежные авторы посвящают монархам специальные монографические исследования² или главы в монографиях и учебниках³.

Например, академик О. Е. Кутафин, подчеркивая роль и место императора Российской империи, отмечал, что одним из оснований применения им права вето в отношении принятых Госдумой законов была попытка парламента урегулировать вопросы, которые относились к исключительному и единоличному решению императором. «Так, в апреле 1909 г. не был утвержден проект штатов Морского генерального штаба. Мотивом к отказу утвердить этот законопроект служило мнение, что этот проект вторгнулся в область дел, подлежащих разрешению только императором, причем единолично.

26 мая 1911 г. не был утвержден проект закона об изменении постановлений о правоограничении лиц, сложивших с себя духовный сан или лишенных его. Надо сказать, что император отверг этот законопроект без какой-либо официальной мотивировки.

Во многих странах в то время устанавливался определенный срок, в течение которого монарх может дать законопроекту свою санкцию. В России этот вопрос прямым указанием закона не решался. Однако из ст. 7 Основных законов (принятых императором единолично. — А. О.), требующей единения государя с народным представительством, следовало, что утверждение государем законопроекта, принятого Думой одного состава, становилось невозможным после избрания Думы нового состава⁴. Но указанная «невозможность» вызвана не тем обстоятельством, что у него нет «права», а потому, что Основные законы не предусматривали континуитета полномочий Думы. И если государь не санкционировал законопроект до окончания срока ее полномочий, то считалось, что он как бы и не принимался.

никаких разумных оснований для своего существования» (*Мишин А. А.* Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости. М., 1976. С. 246).

² См.: *Ильин И. А.* О монархии и республике. Нью-Йорк : Содружество, 1979 ; *Остапенко Г. С.* Британская монархия от королевы Виктории до Елизаветы II. М. : Наука, 2006 ; *Тихомиров Л. А.* Монархическая государственность. М. : Облиздат-Алир, 1998 ; *The monarchy and the British nation, 1780 to the present / ed. by Andrzej Olechnowicz.* Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2007.

³ Например: *Кутафин О. Е.* Глава государства. М. : Проспект, 2012. С. 47—196 ; Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник для вузов. Общая часть. 4-е изд. / рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун. М. : Норма, 2008. С. 687—719 ; *Осавелюк А. М.* Конституционное право зарубежных стран : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юнити-Дана, 2012. С. 153—185.

⁴ *Кутафин О. Е.* Указ. соч. С. 144—145.



Монарх — это глава государства (император, царь, шах, король), который замещает эту должность, как правило, пожизненно и передает ее по наследству. Его власть считается производной ни от воли его подданных, ни от воли какого-либо государственного органа или должностного лица. Наоборот, он считается источником всей власти в государстве.

Хотя и редко, но встречаются случаи, когда одно и то же лицо является монархическим главой нескольких государств. Это так называемая личная уния. В наше время своеобразным ее примером служит тот факт, что королева Великобритании считается одновременно главой государства в ряде стран, бывших некогда британскими колониями и сохраняющих статус доминиона. С 1931 г. доминионы стали суверенными государствами, признающими главой государства британского монарха.

Как известно, Великобритания и большинство ее бывших колоний образуют Содружество (Commonwealth), именовавшееся ранее Британским содружеством наций, затем просто Содружеством наций. Сначала все государства Содружества признавали британскую королеву своим главой государства. Но когда в 1950 г. Индия стала республикой и ее примеру последовал ряд других членов Содружества, эти государства, избравшие своих президентов, стали признавать британскую королеву лишь главой Содружества. Ныне из 49 стран Содружества она является главой государства в 17, к числу которых принадлежат такие влиятельные государства, как Канада, Австралия, Новая Зеландия. В каждом из этих государств британская королева назначает по рекомендации правительства соответствующего государства своего представителя — генерал-губернатора, который и осуществляет полномочия главы государства по упомянутой Вестминстерской модели. Эти государства часто имеют писанные конституции, определяющие статус генерал-губернатора.

Еще одной особенностью правового статуса монарха — главы государства, как об этом пишет Е. А. Осавелюк, является то, что он способен возвышаться над остальными органами государства, а в современных государствах, конституции которых закрепляют принцип разделения властей, — над органами законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти⁵, т.е. обладает верховенством. Более того, сложившаяся в России в течение столетий самодержавная монархия характеризовалась верховным положением монарха⁶. Анализируя это конституционное положение, П. Е. Казанский отмечал, что термин «верховный» употреблялся нашими законами для обозначения особого свойства именно императорской власти. Все проявления ее носят названия «верховных». Так, то государственное управление, в котором император действует непосредственно,

⁵ Подробнее см.: Осавелюк А. М., Осавелюк Е. А. Президент в конституционном механизме власти в Российской Федерации // Гражданин. Выборы. Власть. 2013. № 2 ; *Они же*. Об особенностях правового статуса Президента России // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 54—58 ; *Они же*. Верховенство органов государственной власти: понятие и формы (на примере России) // Европейское измерение — 2015 : сб. научных трудов / под общ. ред. С. Н. Бабурина и З. А. Станкевича. М. : Книжный мир, Европейский институт JUSTO, 2016. С. 361—381.

⁶ См.: Осавелюк А. М., Осавелюк Е. А. Верховенство органов государственной власти. С. 363—366.

носит название верховного. Верховный характер отличает его от управления подчиненного, которое распадается на низшее и высшее⁷.

Следовательно, верховная власть от всех других властей в государстве отличается определенными характерными признаками. Например, как следует из Основных законов Российской империи, такая власть отличается *верховенством* над всеми остальными властями и *неограниченностью*. Так, ст. 10 Основных государственных законов устанавливала: «Власть управления во всем ее объеме принадлежит государю императору в пределах всего государства Российского. В управлении верховном власть его действует непосредственно; в делах же управления подчиненного определенная степень власти вверяется от него, согласно закону, подлежащим местам и лицам, действующим его именем и по его повелениям»⁸.

При этом взаимосвязанные и дополняющие друг друга понятия верховенства и неограниченности существенно отличаются. «Если верховенство понимается как власть, стоящая над правом и над подзаконным управлением, — отмечал П. Е. Казанский, — то неограниченность есть отрицание всяких возможностей, при которых эта власть могла бы оказаться ниже какой-либо другой или хотя бы на одной плоскости с какой-либо другой, а в результате этого подправной. Неограниченность есть действительно только отрицательное выражение верховенства»⁹. Одним из юридических проявлений подобной надправности и неограниченности верховной власти является принадлежащее ей конституционное право помилования, подписания или отклонения принятых парламентом законов, формирования других органов государственной власти и прекращения их полномочий.

Другой автор, анализируя указанные понятия, подчеркивает, что «монарх неограничен в праве издания, изменения и отмены законов, но самоограничен в обязанности подчиняться этому закону, пока не пришло время его изменения или отмены. Законы для верховной власти имеют, таким образом, лишь нравственное значение. Как только нравственная правда закона перестает работать, как только закон перестает обеспечивать поддержание правды в обществе, верховная власть теряет необходимость самоограничиваться в отношении такого закона и либо изменяет, либо отменяет его вовсе»¹⁰.

Известный современный политический деятель Японии, раскрывая содержательную часть верховенства власти монарха, отмечает, что занимая такое высокое место в государственной иерархии, он не должен заниматься вопросами повседневного управления делами государства, т.е. непосредственным (конкретным) управлением. Как образно охарактеризовал такое положение японского императора Я. Накасонэ, император — «лицо, стоящее над всеми. Его не касаются бытовые дразги. Вернее, этого нельзя допускать»¹¹.

⁷ Казанский П. Е. Власть всероссийского императора. М., 1999. С. 225.

⁸ Российское законодательство X—XX веков : в 9 т. / под общ. ред. О. И. Чистякова. М. : Юрид. лит., 1994. Т. 9. С. 45.

⁹ Казанский П. Е. Указ. соч. С. 306.

¹⁰ Захаров Н. А. Система русской государственной власти. М., 2002. С. 26.

¹¹ Накасонэ Я. Политика и жизнь. Мои мемуары : пер. с японск. М. : Прогресс, Универс, 1994. С. 291.

Этот же автор описывает волнение высших правительственных кругов Японии, которые впервые за многовековую историю не смогли предложить императору для санкционирования проект готового решения. Они предложили ему самому выбрать между продолжением войны и капитуляцией. Другими словами, можно сказать, что верховная власть в конечном итоге сводится к праву монарха санкционировать решение, подготовленное для него исполнительной властью, выбравшей из множества вариантов наиболее приемлемый и обоснованный.

Конкретным повседневным управлением должны заниматься другие органы государственной власти, в отношении каждого из которых у него как у «верховного правителя», «координирующего начала» имеются специальные полномочия. Пользоваться этими полномочиями глава государства может только в том случае, когда орган, занимающийся непосредственным управлением, не справляется с возложенными на него полномочиями или вступает в противоречие с другими органами государственной власти, также занимающимися вопросами непосредственного управления в своей сфере деятельности. Используя такие полномочия, глава государства ни в коем случае не должен подменять собой другие органы государственной власти, а также вторгаться в их повседневную (оперативную) деятельность. Образно его роль можно уподобить деятельности дирижера, который, не играя на конкретном музыкальном инструменте, добивается слаженности в исполнении мелодии всем оркестром.

Степень и полнота его верховенства зависят от особенностей правового статуса монарха, который зависит от формы правления. По этому основанию различают несколько разновидностей этого органа государственной власти: абсолютный и ограниченный монарх. В зависимости от степени ограничения конституцией компетенции монарха в ограниченной монархии выделяют дуалистическую и парламентарную формы.

Современная юридическая литература под влиянием демократических традиций прошлого и позапрошлого веков пытается преувеличить роль монарха в *абсолютных* и в некоторых дуалистических монархиях. Считается, что только при его непосредственном участии принимаются все государственные решения, осуществляется управление и вершится правосудие. Вместе с тем еще в XIX в. один из крупнейших русских государствоведов Н. М. Коркунов отмечал, что «не всегда власть монарха безгранична. В конституционной монархии он разделяет свою власть с народным собранием. Но будет ли монарх абсолютным или ограниченным властителем, он все-таки имеет право участвовать так или иначе во всех проявлениях государственной власти, что придает ему значение видимого главы и сосредоточения всей государственной деятельности».

При *парламентарной* монархии — второй разновидности ограниченной монархии — монарх замещает только пост главы государства (как об этом пишут в конституциях, является «символом единства» нации), а пост главы правительства занимает другое должностное лицо (премьер-министр), формально назначаемое монархом, как правило, по итогам парламентских выборов. Власть главы государства здесь формально ограничена как в законодательной, так и в исполнительной сферах.

Положения о верховенстве власти в парламентской монархии

Поскольку о верховенстве монарха в абсолютной монархии написано достаточно много, а в отношении верховенства его коллеги в парламентской монархии практически ничего не пишут, мы больше внимания уделим этой проблеме. Тем более что в юридической литературе сложилось устойчивое представление о том, что он при этой форме правления «царствует, но не правит», поскольку формально полномочия по управлению страной монарх может осуществлять только по совету своих министров.

В современной литературе принято считать, что самостоятельных действий он совершать не может, о чем свидетельствует институт **контрасигнатуры** (право второй подписи под указами монарха, означающее, что изданные им указы не имеют юридической силы, если не завизированы кем-то из членов правительства)¹².

Но с учетом того, что правительство имеет право самостоятельно принимать постановления и практически все указы главы государства издаются по инициативе правительства, дело обстоит не совсем так. Дело в том, что указы — акты, издаваемые от имени государства его высшим органом государственной власти — монархом, а постановления правительства — акты всего лишь исполнительной власти. Контрасигнатурой правительство свидетельствует свою готовность исполнить указ, имеющий общегосударственное значение и более высокую по сравнению с собственными его постановлениями юридическую силу. Более того, оно тем самым придает своей воле общегосударственное значение.

Как *верховный главнокомандующий* монарх имеет право осуществлять самостоятельно и единолично целый ряд полномочий. Важное значение имеют прерогативные полномочия монарха, осуществляемые им исключительно единолично. За ним остается внешнеполитическая сфера: ведение переговоров с лидерами зарубежных государств, подписание международных договоров, аккредитация послов иностранных государств, назначение послов своего государства в другие страны и т.д.; немаловажную роль он играет в качестве арбитра в политических конфликтах между законодательной и исполнительной ветвями власти, что дает ему право распустить парламент (нижнюю палату парламента) или отправить в отставку правительство (обычно в случаях принятия депутатами резолюции порицания правительству или выражения правительству недоверия).

Помимо указанных факторов на создание верховенства власти монарха при этой форме правления работает правовой обычай. Одним из них является, например, обычай хранить тайну аудиенции, о котором упоминает в своих монографических исследованиях известный современный британский конституционалист В. Богданор. Если, например, в Великобритании недавно назначенный на должность премьер-министр представил во время аудиенции правительственную программу монарху, находящемуся у власти более 50 лет, и не вправе разгласить, о чем шла речь во время аудиенции, кто и что предлагал, а кто и какие выдвигал контраргументы, то кто может однозначно утверждать, что в одобренном варианте текста программы будет только воля главы правительства?

¹² См., например: *Пак Сан Нам*. Президентская власть в современной России. М., 2001. С. 29.



Еще большее значение в обеспечении верховенства статуса монарха, более того — освящающего его и придающего ему сакральный смысл, является официальная религия в монархических государствах. Например, в Великобритании государственными признаются англиканская церковь Англии и пресвитерианская церковь Шотландии. Главой обеих церквей является британский монарх, который назначает высших церковных иерархов. В состав верхней палаты английского парламента по должности входят епископы и архиепископы англиканской церкви. Клерикальный характер шведского и датского государств проявляется в том, что их действующие конституции провозглашают господствующей в этих странах религией евангелическо-лютеранскую веру, главой государства (королем) может быть только представитель правящей династии, исповедующий указанную веру. Когда главой государства может быть только представитель правящей династии, исповедующий ту же религию, что и большинство его подданных, это даже на неформальном уровне многократно усиливает его возможности, объединяет со своим народом и освящает единством веры.

Даже в Японии, где у императора еще меньше полномочий, чем у монарха Великобритании, поскольку он лишен даже таких традиционных для главы государства прав, как право вето, влияние на формирование правительства, верховное главнокомандование вооруженными силами и по Конституции (ст. 1) — это только символ единства народа¹³, император сохраняет многие признаки верховенства.

Положения о верховенстве самодержавной государственной власти

В отличие от Конституции Российской Федерации, закрепляющей принцип разделения властей, в конституциях, закрепляющих организацию деятельности органов государственной власти на основе принципа единства власти, подобных проблем с определением места высшего органа государственной власти не возникает. Поскольку один из органов государственной власти они наделяют верховными властными полномочиями. При этом верховенство подобного органа государственной власти от формы правления напрямую не зависит.

В этой связи следует согласиться с известным ученым А. С. Алексеевым (в той части, где он пишет о верховенстве одного органа государственной власти, а не о верховенстве нескольких органов), который отмечал, что «верховная власть во

¹³ В 1946 г. бывший император Хирохито, правивший с 1926 г., официально отказался от своего божественного происхождения. Насколько символичен этот «символ» на практике, можно судить по обычаю, запрещающему даже высшим чиновникам проявлять инициативу в разговоре с императором (они отвечают только на его вопросы); по церемонии инаугурации: правительственной комиссии стоило больших трудов добиться от Управления императорского двора, чтобы на церемонии 1990 г. премьер-министр находился в том же зале, что и император, и произнес приветственную речь на самой церемонии. На аналогичной церемонии 1928 г. премьер-министр находился во время императорской речи вне церемониального зала, у подножия лестницы из 18 ступеней. Только после окончания речи он поднялся в зал, чтобы зачитать поздравительный адрес. См.: Кузнецов Ю. Институт тэнно в современной Японии // Знакомьтесь — Япония. 2000. № 28. С. 70—71.

всех государствах одинакова, **везде она является неограниченной**, но не во всех государствах она одинаково организована. В одних государствах **верховными органами государственной власти являются коллегии**, как в республиках, в других — **отдельное лицо**, как в монархиях; в одних носителем верховной власти является **один только орган, в других — несколько**. Власть государственная в конституционной монархии так же неограниченна, как и в монархии абсолютной, но в ней нет органа, который обладал бы всей полнотой верховной власти, который бы пользовался неограниченной властью. Так, законодательная власть так же неограниченна в конституционной монархии, как и в монархии абсолютной: она обладает неограниченной компетенцией и может регулировать любые общественные отношения в любом направлении; она находит предел своей деятельности лишь в нормах, ею самой установленных и могущих поэтому быть видоизмененными ею же во всякое время. Но эта **неограниченная законодательная власть не принадлежит ни королю, ни народному представительству**, а лишь тому и другому вместе; ни один закон не может получить своего совершения без утверждения короля, а король не может утвердить ни одного закона, который не был заранее обсужден и принят народным представительством»¹⁴.

В частности, в ст. 4 Основных государственных законов в редакции от 23 апреля 1906 г. было установлено: «Императору Всероссийскому принадлежит верховная самодержавная власть. Повиноваться власти его, не только за страх, но и за совесть, сам Бог повелевает»¹⁵.

Анализируя это конституционное положение, один из крупнейших юристов Российской империи П. Е. Казанский в книге, не имеющей по широте охвата содержащегося в ней материала и глубине его юридического анализа аналогов в русской литературе, на основании ст. 4 Основных законов различал верховную и управленческую власть, осуществляемую государем императором¹⁶.

Из этого следует, что дореволюционная наука государственного права не ставила знак равенства между самодержавием и абсолютизмом. Например, широко известно, что при Иване Грозном (и после него — вплоть до Петра I, превратившего самодержавие в абсолютизм) заседала Боярская дума, созывались земские соборы¹⁷ для решения важнейших государственных дел и принятия основополагающих законодательных актов. Только при Иване IV созывалось несколько земских соборов. В 1549 г. он созвал самый первый собор («Собор примирения», на котором рассматривалась проблема отмены кормлений и злоупотреблений чиновников на местах), а также был принят Судебник 1550 г. — сборник законов периода сословной монархии в России, первый в русской истории нормативный правовой акт, провозглашенный единственным источником права. Впоследствии такие соборы стали называться земскими; слово «земский» могло обозначать «общегосударственный» (то есть дело «всей земли»). Самый ранний собор,

¹⁴ Алексеев А. С. Русское государственное право. М., 1892. С. 174.

¹⁵ Российское законодательство X—XX веков. С. 44.

¹⁶ Казанский П. Е. Указ. соч. С. 225.

¹⁷ Высшее сословно-представительское учреждение государства с середины XVI до конца XVII в., собрание представителей всех слоев населения (кроме крепостных крестьян) для обсуждения политических, экономических и административных вопросов.



о деятельности которого свидетельствует дошедшая до нас Приговорная грамота (с подписями и перечнем участников думного собора) и известия в летописи, состоялся в 1566 г., на нем главным был вопрос о продолжении или прекращении кровопролитной Ливонской войны. Судьбе политического устройства страны был посвящен Земский собор 1565 г., когда Иван IV уехал в Александрову слободу.

Следовательно, ни Боярская дума, ни земские соборы нисколько не мешали ему чувствовать себя на престоле самодержавным царем (а скорее — помогали в борьбе с отдельными строптивыми боярами) и указывать на это в своей переписке как с иностранными монархами, так и с бывшим своим подданным А. Курбским¹⁸. Хотя Иван IV вел борьбу с отдельными вполне конкретными нарушителями закона, он не упразднял самих институтов публичной власти: Боярскую думу, земский собор, главу церкви — митрополита. Это позволяло ему, с одной стороны, быть самодержавным монархом с верховными полномочиями, а с другой — не нарушать основы государственной власти.

Самодержавие, в отличие от абсолютизма, базируется на принципиально иных духовных, нравственных и правовых основах. Поэтому Иван IV относился к власти царя как богоустановленной (а не поддерживаемой дворянами, как при Петре I). «У него, конечно, не было и мысли видеть в Земском соборе представительство власти народа как верховного вершителя дел. Верховной властью была его царская власть, и все права ее вытекали из ее обязанностей, миссии, свыше возложенной; права его были ограничены не правами его подданных, а их обязанностями по отношению к Богу. Где верховная власть требует неповиновения Богу, там кончается повиновение ей, ибо она выходит тогда из своей компетенции. Но подданные обязаны содействовать царю в устройстве государственных дел, когда он призывает их, и решать их, когда он им приказывает это; само право на это определяется их обязанностью содействия царю»¹⁹.

«Верховная власть до тех только пор может быть на деле и властью, и верховной, пока она органически связана с народом, во главе которого стоит, пока она национальна»²⁰. Следовательно, о верховенстве самодержавной власти можно говорить тогда, когда она «консолидирует», «воплощает» волю большинства и своим авторитетом санкционирует ее реализацию.

Подобное отношение к верховной государственной власти высказывали, например, Екатерина II и Александр II. В частности, Екатерина II в разговоре со своим внуком (будущим Александром I) отмечала: «Когда я наперед уверена в общем одобрении, тогда выпускаю я мое повеление и имею удовольствие видеть то, что ты называешь слепым повиновением; и вот основание власти неограниченной»²¹.

Кроме того, верховным органам принадлежит *высший надзор* за деятельностью подчиненных органов, имеющий целью обеспечить согласованность правительственной деятельности с юридическими нормами и политическими директивами,

¹⁸ См.: Иван Грозный. Государь / сост. и примеч. В. Г. Манягина. М.: Инст-т русской цивилизации, 2010. С. 67—70, 81, 108—113, 136—139, 176—204.

¹⁹ *Зызыкин М.* Предисловие // Иван Грозный. Государь. С. 46.

²⁰ *Казанский П. Е.* Указ. соч. С. 22. См. также: *Катков М. Н.* Империя и крамола. М.: ФонДИВ, 2007. С. 90, 247, 284, 408.

²¹ Цит. по: *Казанский П. Е.* Указ. соч. С. 81—82.

установленными верховными органами. Из этого вытекает еще один признак верховной власти — *верховное нормотворчество*, т.е. право принимать нормативные правовые акты, обладающие высшей юридической силой и обязательные для исполнения всеми, в т.ч. и верховной властью. Верховная власть самодержца среди других властей выступает «как *единственная универсальная*, сохраняющая в себе все функции (законодательную, судебную, исполнительную)»²². Кроме того, она есть *источник всякого права*: никакое изменение в общем правовом строе государства не может произойти без согласия верховной власти²³.

Таким образом, власть монарха, ее верховенство базируется не только на положениях конституции. Даже не столько на положениях конституции, сколько на вековых национальных, исторических и других устоях, освященных верованиями народа, создающего свою государственность.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Иван Грозный. Государь / сост. и примеч. В. Г. Манягина. — М. : Инст-т русской цивилизации, 2010.
2. Ильин И. А. О монархии и республике. — Нью-Йорк : Содружество, 1979.
3. Казанский П. Е. Власть всероссийского императора. — М., 1999.
4. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник для вузов. Общая часть. 4-е изд. / рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун. — М. : Норма, 2008.
5. Кутафин О. Е. Глава государства. — М. : Проспект, 2012.
6. Мережковский Д., Гиппиус З., Философов Д. Царь и революция. — М. : ОГИ, 1999. — Т. 4.
7. Мишин А. А. Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости. — М., 1976.
8. Осавелюк А. М. Конституционное право зарубежных стран : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юнити-Дана, 2012.
9. Осавелюк А. М., Осавелюк Е. А. Президент в конституционном механизме власти в Российской Федерации // Гражданин. Выборы. Власть. — 2013. — № 2.
10. Осавелюк А. М., Осавелюк Е. А. Об особенностях правового статуса Президента России // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 11. — С. 54—58.
11. Осавелюк А. М., Осавелюк Е. А. Верховенство органов государственной власти: понятие и формы (на примере России) // Европейское измерение — 2015 : сб. научных трудов / под общ. ред. С. Н. Бабурина и З. А. Станкевича. — М. : Книжный мир, Европейский институт JUSTO, 2016. — С. 361—381.
12. Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. — М. : Облиздат-Алир, 1998.

²² Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. М., 1905. Ч. IV. С. 214.

²³ Подробнее о признаках верховной власти см.: Казанский П. Е. Указ. соч. С. 221—246.





**Андрей Александрович
КОНДРАШЕВ,**

доктор юридических наук,
профессор, проректор
по административной
и правовой работе,
заведующий кафедрой
конституционного,
административного
и муниципального права
Сибирского федерального
университета
legis75@mail.ru
660075, Россия,
г. Красноярск,
ул. Маерчака, д. 6

СУПЕРПРЕЗИДЕНТСКАЯ РЕСПУБЛИКА В РОССИИ: МИФ ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ?

Аннотация. В статье рассматриваются три основных подхода в российской науке конституционного права к типологии формы правления, установленной в Российской Федерации в соответствии с Конституцией. Согласно первому в России установлена президентская республика, с избираемым населением главой государства и подчиненной ему исполнительной властью, не контролируемой парламентом. Сторонники второго направления полагают, что в РФ конституционно закреплена полупрезидентская (смешанная) республика, где исполнительная власть поделена между президентом и парламентом. Центральный тезис третьего подхода: российская модель является новой формой — суперпрезидентской республикой, в которой обширные полномочия главы государства делают его, по сути, «некоронованным монархом». В работе рассматриваются также отличительные особенности суперпрезидентской республики, где президенту принадлежат ключевые полномочия: де-факто формирование правительства вне контроля парламента, возможность увольнения отдельных министров и отставки всего кабинета, издание указов без санкционирования парламента, имеющих силу закона, возможность роспуска парламента при попытке контроля за назначением главы правительства и выражения недоверия правительству. В результате проведенного автором анализа сформулированы предложения о необходимости внесения конституционных поправок, изменения российского законодательства и совершенствования практики Конституционного Суда РФ.

Ключевые слова: форма правления, президентская республика, полупрезидентская республика, суперпрезидентская республика, Президент России.

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.46.6.034-042

A. A. KONDRASHEV,

Doctor of Law, Professor, Vice-Rector for administrative affairs and legal work,
Head of the Department of constitutional, administrative
and municipal law of the Siberian Federal University
legis75@mail.ru
660075, Russia, Krasnoyarsk, ul. Maerchaka, d. 6

SUPER-PRESIDENTIAL REPUBLIC IN RUSSIA: MYTH OR REALITY?

Abstract. In article three main approaches which are available in the Russian science of constitutional right in relation to typology of the form of government established in the Russian Federation according to the Constitution are consid-

ered. It agrees to the first, in Russia the presidential republic, with the head of state elected by the population and the executive power subordinated to him, uncontrollable parliament is established. Supporters of the second direction, believe that the so-called poluprezidentsky (mixed) republic where executive power is divided between the president and parliament is constitutionally fixed in the Russian Federation. The central thesis of the third approach — the Russian model is a new form — the superpresidential republic — in which extensive powers of the head of state make him, in fact «the uncrowned monarch». Also in work different views on distinctive features of the superpresidential republic where the president possesses key powers are considered: de facto formation of the government out of control of parliament, a possibility of dismissal of both certain ministers, and resignation of all office, the publication of decrees, without authorization of parliament, valid the law, a possibility of dissolution of parliament in attempt of control of appointment of the head of the government and expression of mistrust to the government. As a result of the analysis which is carried out by the author offers on need of introduction of the constitutional amendments, changes of the Russian legislation and improvement of practice of the Constitutional Court of the Russian Federation are formulated.

Keywords: *form of government, presidential republic, semi-presidential republic, superpresidential republic, President of Russia.*

В российской науке конституционного права имеются три основных подхода к определению типа республики, установленной в соответствии с российской Конституцией.

Согласно первому в России установлена президентская республика, лишь с некоторыми особенностями, которые в принципе не колеблют классическую схему¹. В подтверждение этого распространенного научного представления указываются два аргумента: исполнительная власть подчинена президенту и президент избирается народом. При этом в теории главным признаком президентской республики обычно называется система жесткого разделения властей, предполагающая значительную автономию органов власти относительно друг друга с точки зрения как их организации, так и деятельности, в частности сравнительно ограниченное число инструментов функционального проникновения органов власти разной природы в сферу компетенции друг друга — так называемая система сдержек и противовесов. А связь между законодательной и исполнительной властями в условиях их жесткого разделения выражается лишь в том, что органы исполнительной власти обязаны выполнять законы, принятые парламентом. При таком подходе правительство рассматривается просто как исполнительный орган, лишенный каких-либо средств воздействия на парламент, кроме права отлага-

¹ Гелиева И. Н. Некоторые вопросы формы государственного правления в России // Общество и право. 2008. № 1. С. 42—45; Мещеряков А. Н. Конституционные способы воздействия Президента РФ на исполнительную власть и связанные с ними особенности российской формы правления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 19—22.



тельного вето, которое принадлежит президенту как главе государства². Можно сослаться и на мнения двух Президентом РФ — В. В. Путина и Д. А. Медведева, — которые утверждали, что в России существует президентская республика, и особо отмечали отсутствие намерения менять ключевую роль президента в политической системе страны³.

Сторонники второго направления полагают, что в РФ конституционно закреплена полупрезидентская (смешанная) республика, где существует дуализм исполнительной власти: она поделена между президентом и парламентом⁴. Президент избирается народом⁵ и имеет возможность влиять на формирование кабинета министров, а парламент якобы обладает полномочиями утверждать правительство и отправлять его в отставку. Так, анализируя положения Конституции РФ, А. Н. Кокотов характеризует форму правления как смешанную, с очень большими полномочиями президента⁶. Академик РАН О. Е. Кутафин также склонялся к характеристике отечественной формы правления как полупрезидентской республики, называя ее, правда, президентско-парламентской⁷.

Следует особо отметить, что даже ведущие отечественные конституционалисты испытывают серьезные затруднения, пытаясь отнести Россию к той или иной форме правления, постоянно «дрейфуя» от одного определения к другому. Так, симптоматична в этом смысле позиция профессора В. Е. Чиркина. Он указывает, что Конституция предусмотрела элементы как парламентарной республики (назначение премьер-министра только с согласия нижней палаты парламента, возможность вотума недоверия Правительству РФ и др.), так и президентской республики (назначение министров по усмотрению Президента РФ, их неподотчетность парламенту и ответственность перед Президентом РФ и др.)⁸. Но в дру-

² Мартынюк Р. С. Президентская республика: особенности форм правления и логика организации государственной власти // Евразийская адвокатура. 2015. № 4 (17). С. 61.

³ См.: Российская газета. 2003. 25 дек.; 2007. 11 дек.; 2008. 2 июня.

⁴ Краснов М. А. Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса полномочий (опыт сравнительно-правового анализа) // Государство и право. 2003. № 10. С. 16; Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма-Инфра-М, 1999. С. 123; Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России. М., 2001. Т. 1. С. 332; Конституционное право России. М.: Норма, 2007. С. 106; Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М.: ТК «Велби»; Проспект, 2006. С. 152; Правительство Российской Федерации / под ред. д-ра юрид. наук, проф., заслуж. юриста РФ Т. Я. Хабриевой. М.: Норма, 2005. С. 136; Страшун Б. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: часть общая / отв. ред. Б. А. Страшун. М., 2000. Т. 1—2. С. 123.

⁵ Пушкарев С. В. Нетипичные формы республик с президентской системой правления // Современное право. 2012. № 7. С. 18.

⁶ См.: Конституционное право России: учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. М., 2007. С. 106.

⁷ См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. М., 2006. С. 153.

⁸ Чиркин В. Е. Фундаментальное исследование современного конституционного права // Законодательство и экономика. 2006. № 2. С. 63; Он же. Конституционное право России: учебник. М., 2009. С. 129.

гой своей работе В. Е. Чиркин специально отмечает, что юридически Россия, как и некоторые другие постсоветские государства, — президентско-парламентарная республика, а учитывая же «фактическое положение дел, личный авторитет Президента, форму правления России можно скорее охарактеризовать как президентскую республику»⁹.

Каковы же отличительные особенности суперпрезидентской республики? Можно выявить несколько наиболее значимых: де-факто внепарламентское формирование правительства (угроза роспуска не дает парламенту возможности контролировать назначение главы кабинета); возможность как дискреционного увольнения отдельных министров, так и отставки всего кабинета; издание указов без санкционирования со стороны парламента, имеющих силу закона без указания срока действия; возможность роспуска парламента при попытке контроля за назначением главы правительства и выражения недоверия правительству.

В таких государствах президент является юридическим или фактическим главой исполнительной власти и обладает значительными полномочиями в законодательной и судебной ветвях власти (абсолютное или «сильное» право вето в отношении принятых законов, право роспуска парламента, право издавать акты делегированного законодательства, право единоличного назначения судей, подбор кандидатур всех высших должностных лиц). Исторически главы государств в таких республиках занимают свой пост пожизненно либо неограниченное число раз или на длительные сроки.

При этом в последние годы определение России в качестве суперпрезидентской республики получает все более широкое распространение и среди конституционалистов¹⁰. Следует отметить, что существует и множество схожих точек зрения, когда российскую форму именуют то сверхпрезидентской или квазипрезидентской республикой, то смешанной республикой с доминированием президента¹¹.

⁹ Чиркин В. Е. Постсоциалистическое государство XXI века // Журнал российского права. 2008. № 5. С. 16—17.

¹⁰ Авакьян С. А. Президент Российской Федерации: эволюция правового статуса // Вестник Моск. ун-та. Серия : Право. 1998. № 1 ; Конституция России: сложный юбилей // Российская Федерация сегодня. 2003. № 22 ; Боброва Н. А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 36 ; Овчинникова О. Д. Эволюция формы правления российского государства: историко-теоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 9—10 ; Тарабан Н. А. Конституция Российской Федерации: двадцать лет в российской истории // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 8. С. 8—12 ; Профессор ВШЭ выяснил, что Россия стала «суперпрезидентской республикой». Кремль протестует // Новости России. 29 марта 2011 г. URL: Newsru.com/Russia/29mar2011/superpres.html (дата обращения: 10.06.2017) ; Соломанина Ю. В. Республиканская форма правления в России: история и современность : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007. С. 23 ; Худoley Д. М. Основные, гибридные и атипичные формы правления // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2010. № 4. С. 53, 57.

¹¹ См., например: Мельниченко В. И. Президент в структуре государственной власти: конституционный опыт западных демократий // Трибуна. 1995. № 1—2. С. 34—37 ; Холмс С.



Франция и Россия: можно ли считать российскую форму правления полупрезидентской?

С нашей точки зрения, российская форма правления не может быть отнесена к смешанной, так как последняя имеет ряд элементов, сохраняющих определенный баланс во взаимоотношениях исполнительной и законодательной ветвями власти. В России же эти элементы сдержек и противовесов в отношениях властей на конституционном уровне отсутствуют. Но при этом на уровне политической элиты и в среде специалистов по праву многие годы господствует суждение об аналогии российской системы власти с французской формой правления. Постараемся доказать несостоятельность этого тезиса.

Во-первых, хотя назначение премьер-министра во Франции Президент формально производит самостоятельно, он вынужден ориентироваться на парламентское большинство. Ведь назначенный премьер должен выступить перед парламентом с программой или декларацией об общей политике, и глава Совета министров может поставить перед нижней палатой вопрос о доверии. Но даже в том случае, если он не ставит вопроса о доверии перед палатой, последняя вправе в любой момент принять резолюцию порицания и отправить правительство в отставку. В России же, как известно, решение Президента о назначении председателя Правительства требует формального согласия Государственной Думы, так как в случае трехкратного отказа в одобрении кандидатуры премьера (причем президент может все время предлагать одного и того же кандидата), Президент обязан распустить Думу (ст. 111 Конституции РФ).

Во-вторых, во Франции роспуск нижней палаты возможен также в случае вынесения резолюции порицания нижней палатой Совету министров, что сближает роспуск во Франции и России. В нашей стране Президент имеет право распустить Думу после двукратного выражения недоверия Правительству или отказа в доверии Правительству по его инициативе. Но во Франции Президент вынужден считаться с волей избирателя, так как новое правительство может работать только в случае доверия парламента. В России же Президент фактически ставит парламент в положение, когда он вынужден одобрить кандидатуру премьера, не считаясь с результатами народного волеизъявления. Согласно же ст. 12 Конституции Франции Президент может настоять на сохранении «своего» Правительства, которое не получило одобрения со стороны парламента, лишь при условии его роспуска (но не чаще одного раза в один календарный год). Вместе с тем такое решение основывается не столько на конституционных «назначенных» полномочиях, сколько на неограниченном («размытом») полномочии Президента, касающемся роспуска нижней палаты¹².

Сверхпрезидентство и его проблемы // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1993/1994. № 4 (5)/1 (6). С. 22—25 ; Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. М., 1999. С. 732—741.

¹² См: Прокофьев В. Н. Конституционно-правовой опыт регламентации президентской власти во Французской Республике (история и современность) // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 4. С. 75.

Более того, Национальное собрание Франции может отклонять кандидатуру премьер-министра и программу Правительства неограниченное число раз. В случае, если Национальное собрание выразит свое неодобрение, Правительство вынуждено подать в отставку. Избежать данной процедуры невозможно. В России же уход Правительства в отставку после выражения недоверия со стороны парламента связан только с волей Президента.

В-третьих, Президент во Франции не может самостоятельно прекратить полномочия Правительства и его председателя, а в России это право главы государства является дискреционным, не ограниченным никакими условиями.

В-четвертых, во Франции Президент может обладать регламентарной властью, издавая ордонансы, но лишь в ограниченном числе случаев и фактически по инициативе Правительства в рамках системы контрасигнатуры, например, когда парламент по предложению Правительства передает право (на ограниченный период времени) регулирования сферы, традиционно принадлежащей законодательной власти, при условии последующей ратификации парламентом. Более того, во Франции Президент не обладает правом отмены актов Правительства, а в России глава государства наделен полномочиями отмены актов Правительства по любым основаниям.

В-пятых, французская система организации власти не предоставляет Президенту больших прав на формирование судебных органов, хотя он и участвует в этих процедурах (являясь главой Высшего совета магистратуры, назначая троих членов Конституционного совета). В России Президент формирует все высшие суды лишь с формального согласия верхней палаты, в которой половину членов составляют лица, как правило, назначенные врио губернатора Президентом и потом формально проходящие процедуру выборов (де-факто — подтверждения полномочий со стороны менее половины избирателей, которые приходят на выборы).

Таким образом, французская модель абсолютно не соответствует системе взаимоотношений между высшими органами власти, закрепленной в Конституции России.

Президентская или суперпрезидентская форма правления существует в России?

Поскольку, в соответствии с проведенным анализом, полупрезидентской республикой назвать российскую модель невозможно, может быть, российскую форму правления следует назвать президентской?

Заслуживает особого внимания тот факт, что Конституция РФ пытается сочетать элементы ответственности, присущие различным системам, но при этом включение их в текст Основного Закона преследует цель имитировать механизмы сдержек и противовесов, имеющих как в президентской, так и в полупрезидентской республиках. Так, например, элементом парламентской ответственности является полномочие Государственной Думы давать согласие на назначение председателя правительства (ч. 1 ст. 111 Конституции РФ), а к элементу президентской системы следует отнести возможность единоличного решения вопроса об отставке Правительства, которое закрепляется за Президентом (ч. 2 ст. 117).



Но в науке абсолютно справедливо отмечается, что парламентская ответственность правительства «носит призрачный характер — реально Правительство отвечает перед Президентом»¹³, так как угроза роспуска не дает парламенту возможности свободно принимать решения о контроле за деятельностью Правительства.

Представляется, что российская форма правления, несмотря на отдельные признаки, сближающие ее с президентской моделью, не может быть отнесена к последней. Формально Президент по Конституции России не назван главой исполнительной власти, а в соответствии со ст. 1 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» именно Правительство является высшим органом исполнительной власти в стране. Но анализ полномочий Президента (назначение и отставка министров, председательство на заседаниях Правительства, отмена актов Правительства и др.) свидетельствует о том, что в реальности Правительство является не самостоятельным органом, а скорее подотчетным главе государства.

Государственная Дума чисто формально участвует в согласовании кандидатуры главы Правительства и может участвовать в вынесении вотума недоверия, правда, следует оговориться, что окончательное решение именно за Президентом, так как Дума в случаях несогласия с главой государства им распускается. Существует некий формальный дуализм и в управлении министерствами, когда «силовые» ведомства (МВД, ФСБ, Минобороны, Минюст и др.) напрямую подчиняются Президенту и не подконтрольны председателю Правительства. В настоящее время Президент РФ руководит деятельностью около 20 федеральных органов исполнительной власти, что составляет более 20 % от их общего числа. За Правительством остается незначительная координация деятельности органов управления, подчиненных непосредственно Президенту РФ.

С нашей точки зрения, более правильно для характеристики формы правления, заложенной в российской Конституции, использовать иное понятие, а именно «суперпрезидентская» республика. Фактически этот термин весьма подробно и наглядно иллюстрирует факт возвышения Президента над иными ветвями власти, когда именно глава государства приобретает, по известному выражению Ю. А. Тихомирова, «облик типичного вождя (по французской терминологии — «монархического президента»), дарующего права и свободы гражданам и гарантирующего сохранение немногих оставшихся в условиях российской действительности атрибутов республиканской формы правления»¹⁴.

Еще в советское время абсолютно точную характеристику суперпрезидентской формы правления дал А. Г. Орлов. Он определил суперпрезидентскую республику как такую систему «государственного управления, основной чертой которой является гипертрофированная, неконтролируемая президентская власть»¹⁵.

¹³ *Кравец И.* Российская Конституция и проблемы эффективности ее реализации // Конституционное право : Восточноевропейское обозрение. 2003. № 4 (45). С. 73.

¹⁴ Конституционное законодательство России / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 1999. С. 150—151.

¹⁵ *Орлов А. Г.* «Суперпрезидентская» республика латиноамериканского типа // Современное буржуазное право. М., 1987. Т. 2. С. 112.

Следует согласиться с мнением, что «из президентской формы правления российская модель впитала в себя лишь то, что усиливает Президента, а из парламентской — лишь то, что ослабляет парламент, например возможность его роспуска Президентом, что исключено в президентской республике»¹⁶. Без участия Президента Российской Федерации фактически не может функционировать ни одна из ветвей власти. Происходит вторжение — «интервенция» — полномочий главы государства в сферу полномочий всех ветвей государственной власти. Причем многие полномочия главы государства были значительно расширены по сравнению с буквальными конституционными положениями благодаря правовым позициям Конституционного Суда РФ¹⁷.

Что же нужно сделать, чтобы преобразовать существующую суперпрезидентскую республику (провоцирующую формирование в стране авторитарного политического режима) в смешанную? Необходимо несколько конституционных поправок и совершенствование практики Конституционного Суда РФ:

- лишение права Президента осуществлять роспуск Думы по основаниям, указанным в ст. 111 и 117 Конституции, оставив это право в принципе, ограничив возможностью его применения не более одного раза в год;
- исключение возможности отправки в отставку Правительства по собственной инициативе, без согласия Думы;
- согласование Думой кандидатуры премьера, выдвинутого парламентским большинством, и получение вотума доверия Правительству в целом;
- обязательная отставка Правительства в случае вотума недоверия со стороны Думы и уход в отставку после избрания нового состава Думы;
- невозможность отмены актов Правительства Президентом и запрет Президенту осуществлять правовое регулирование в отсутствие федеральных законов, за исключением делегированного Государственной Думой права принимать указы по конкретным вопросам на определенный период;
- отказ от доктрины «скрытых» полномочий Президента и формирование закрытого перечня конституционных полномочий главы государства, без расширения со стороны федеральных законов;
- запрет руководства Президентом федеральными органами исполнительной власти.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. — М. : Норма-Инфра-М, 1999.
2. Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России. — М., 2001. — Т. 1.
3. Гелиева И. Н. Некоторые вопросы формы государственного правления в России // Общество и право. — 2008. — № 1. — С. 42—45.

¹⁶ Боброва Н. А. Указ. соч. С. 36.

¹⁷ Худoley К. М. Закрепление суперпрезидентской республики в Конституции Российской Федерации // Актуальные теоретические и практические вопросы развития юридической науки: общегосударственный и региональный аспекты. 2015. № 1. С. 169.

4. *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России. — М. : ТК «Велби» ; Проспект, 2006.
5. *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России : учебник. — М., 2006.
6. Конституционное право России. — М. : Норма, 2007.
7. Конституционное право России : учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. — М., 2007.
8. *Кравец И.* Российская Конституция и проблемы эффективности ее реализации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. — 2003. — № 4 (45).
9. *Краснов М. А.* Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса полномочий (опыт сравнительно-правового анализа) // Государство и право. — 2003. — № 10. С. 16.
10. *Мартынюк Р. С.* Президентская республика: особенности форм правления и логика организации государственной власти // Евразийская адвокатура. — 2015. — № 4 (17).
11. *Мещеряков А. Н.* Конституционные способы воздействия Президента РФ на исполнительную власть и связанные с ними особенности российской формы правления // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 5. — С. 19—22.
12. Правительство Российской Федерации / под ред. д-ра юрид. наук, проф., заслуж. юриста РФ Т. Я. Хабриевой. — М. : Норма, 2005.
13. *Пушкарев С. В.* Нетипичные формы республик с президентской системой правления // Современное право. — 2012. — № 7.
14. *Страшун Б. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: часть общая / отв. ред. Б. А. Страшун. — М., 2000. — Т. 1—2.
15. *Худoley К. М.* Закрепление суперпрезидентской республики в Конституции Российской Федерации // Актуальные теоретические и практические вопросы развития юридической науки: общегосударственный и региональный аспекты. — 2015. — № 1.
16. *Чиркин В. Е.* Конституционное право России : учебник. — М., 2009.
17. *Чиркин В. Е.* Постсоциалистическое государство XXI века // Журнал российского права. — 2008. — № 5. — С. 16—17.
18. *Чиркин В. Е.* Фундаментальное исследование современного конституционного права // Законодательство и экономика. — 2006. — № 2.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация. Исследование конституционно-правовых основ и практики деятельности Президента Российской Федерации в сфере кадровой политики.

Ключевые слова: кадры, кадровая политика, подбор и расстановка кадров в советский период российской истории, разделение властей, кадровые полномочия Президента как конституционные сдержки и противовесы, полномочия Президента в сфере привлечения к конституционно-правовой ответственности, полномочия Президента в сфере обеспечения гарантий статусов должностных лиц системы государственной власти, «Лидеры России».



**Жанна Иосифовна
ОВСЕПЯН,**
профессор, доктор
юридических наук,
заведующий кафедрой
государственного
(конституционного) права
юридического факультета
Южного федерального
университета,
заслуженный работник
высшей школы РФ
ovsepyan-g-i@yandex.ru
344048, Россия, г. Ростов-
на-Дону, пер. Гельца, д. 60

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.46.6.043-055

Zh. I. OVSEPYAN,

*Doctor of Law, Professor, Head of Department of State (Constitutional) Law,
Southern Federal University, Faculty of Law, Honored Worker
of Higher Education of the Russian Federation
ovsepyan-g-i@yandex.ru
344048, Russia, Rostov-on-Don, per. Geltsa, d. 60*

CONSTITUTIONAL AND LEGAL POWERS OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SPHERE OF PERSONNEL POLICY

Abstract. Study of the constitutional and legal basis and practice of the President of the Russian Federation in the field of personnel policy.

Keywords: personnel, personnel policy, selection and placement of personnel in the Soviet period of Russian history, separation of powers, the powers of the President as a constitutional «checks and balances», the powers of the President in the field of constitutional and legal responsibility, the powers of the President in the sphere of ensuring the status of public officials, «Leaders of Russia».

Подобно тому как важнейшим из прав человека является право на жизнь, для государства важно наличие всех трех его неотъемлемых составляющих: территории, населения, публичной власти. При этом перспектива государства (в смысле обеспечения целостности и развития его территории, роста народонаселения, иных демографических показателей) во многом зависит от того, какого качества управленческие кадры составляют аппарат государственной

© Ж. И. Овсепян, 2018

власти. В ряду задач, которые в этой связи стоят перед государством, — сохранение и воспроизводство эффективного аппарата публичной власти, что составляет и одну из ключевых, естественных функций любого государства. Обращаясь к вопросам научной теории, заметим, что в подавляющем числе издаваемых в России учебников по теории государства и права подбор и расстановка кадров не упоминаются как самостоятельные в составе выделяемых государственных функций. Лишь в единичных случаях соответствующее направление государственной деятельности называется в связи с характеристикой содержания внутривластной функции государства. Очевидно, преобладание такого подхода к систематизации функций государства объясняется влиянием практики советского периода российской истории: как известно, в СССР и РСФСР функция подбора и расстановки кадров возлагалась на Коммунистическую партию, которая, согласно статьям 6 Конституций СССР (1977 г.) и РСФСР (1978 г.), признавалась «руководящей и направляющей силой общества, ядром государственных и общественных институтов». Таким образом, политическая партия — КПСС, а не государство руководила всей кадровой политикой, что в конечном итоге в условиях однопартийности привело к огосударствлению самой партии, ее трансформации в симбиоз «партия-государство»¹.

В постсоветский период российской истории кадровая политика осуществляется как государственная функция, реализуемая на основе принципов разделения властей и многопартийности, обеспеченная демократическими процедурами. В соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 г. широкими полномочиями в сфере кадровой политики наделен Президент РФ: он осуществляет либо участвует в осуществлении высоких кадровых назначений в системах законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. При этом кадровые президентские полномочия в системах функционирования каждой из ветвей власти реализуются в двух формах: либо Президент осуществляет назначение на должность на основе представительства кандидатуры органом иной ветви государственной власти (либо после согласования с органом иной ветви власти); либо назначение осуществляется иным органом государственной власти, а компетенция Президента отнесено представление кандидатуры. Соответственно этому построена и методология дальнейшего исследования.

Однако, прежде чем обратиться к последующему изложению, отметим, что по состоянию на 2018 г. (год 25-летия Конституции РФ 1993 г.), в сравнении с периодом действия первого Указа Президента РФ «Об утверждении Положения об Администрации Президента» (1996 г.), в соответствии с одноименным Указом Президента РФ от 06.04.2004 № 490 (с изм. и доп.) в пределах требований конституционных норм и принципов значительно усилены полномочия Президента РФ в сфере управления собственной Администрацией, в том числе относительно кадровых вопросов. Так, Президент РФ формирует подразделения президентской власти: Администрацию Президента, Совет Безопасности, институт полномочных представителей Президента (пп. «ж», «и», «к» ст. 83 Конституции РФ 1993 г.). Важно отметить, что в отличие от аналогичных органов в западных странах Администрация Президента в России является конституционно учрежденным госу-

¹ См. об этом: постановление Конституционного Суда РФ по делу КПСС от 1992 г.

дарственным органом, т.е. в Конституции РФ 1993 г. есть упоминание об Администрации Президента РФ.

Президент РФ осуществляет широкий круг назначений — всех должностных лиц в составе Администрации, «непосредственно ему подчиненных», в их числе: руководителя Администрации, его первых заместителей, заместителей, заместителя руководителя Администрации — пресс-секретаря Президента РФ, помощников Президента РФ, включая помощников Президента — начальников управлений Президента, руководителя протокола Президента РФ, полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, полномочных представителей Президента в Совете Федерации ФС РФ, Государственной Думе ФС РФ, Конституционном Суде РФ, советников Президента РФ, специального представителя Президента РФ по вопросам природоохранной деятельности, экологии и транспорта, специального представителя Президента РФ по развитию торгово-экономических отношений с Украиной, старших референтов и референтов Президента. Президент РФ осуществляет также кадровые назначения уполномоченного при Президенте по правам ребенка, а также начальников управлений Президента РФ, руководителей иных самостоятельных подразделений Администрации, первого заместителя секретаря Совета Безопасности, заместителей секретаря Совета Безопасности и помощников секретаря Совета Безопасности Российской Федерации (п. 7 Указа Президента РФ 2004 г. в ред. Указа Президента РФ от 25.08.2016 № 430). Кроме того, согласно той же норме Президент «определяет иных лиц в Администрации, назначаемых на должность и освобождаемых от должности им непосредственно и подчиняющихся ему».

Что касается полномочий Президента в осуществлении высоких кадровых назначений в сфере законодательной, исполнительной и судебной власти, то их система в следующем. Так, Федеральным конституционным законом от 21.06.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания (парламента) Российской Федерации» в Конституцию РФ 1993 г. введена поправка о кадровых полномочиях Президента РФ, касающаяся его участия в формировании Совета Федерации (верхней палаты парламента России): в ее составе, наряду с ранее установленным в Конституции представительством от субъектов Федерации, предусмотрена новая категория членов — назначаемые Президентом РФ. В Федеральном законе, помимо изначальной формулировки о том, что «в Совет Федерации входят: по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации — по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти», включена новая категория членов — представители Российской Федерации, назначаемые Президентом РФ, число которых составляет не более 10 % от числа членов Совета Федерации — представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно формулировкам Конституции, назначаемые Президентом члены Совета Федерации не являются представителями Президента РФ; в Конституции они именуются представителями Российской Федерации (п. 4 ст. 95 Конституции РФ 1993 г. в ред. Федерального конституционного закона от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). В отдельных зарубежных странах также есть практика наделения главы государства полномочиями осуществлять некоторые назначения в состав верхней



палаты парламента (Великобритания, Индия). Относительно новой категории парламентариев установлено правило, обеспечивающее их определенную автономность по отношению к главе государства: «Президент Российской Федерации не может освободить назначенного до его вступления в должность члена Совета Федерации... в течение первого срока своих полномочий, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом».

Президент РФ не обладает полномочиями осуществлять какие бы то ни было кадровые назначения в состав Государственной Думы (нижней палаты парламента, основного законодателя в РФ). Вместе с тем, согласно Конституции РФ, глава российского государства вправе досрочно прекращать полномочия депутатской коллегии. Перечень оснований роспуска Государственной Думы РФ Президентом является исчерпывающим и ограничен тремя случаями, прямо указанными в Конституции РФ: при выражении недоверия, отказе в доверии Правительству, при отклонении Государственной Думой трижды кандидатуры на пост Председателя Правительства РФ, предложенной Президентом РФ.

Вместе с тем указанные полномочия Президента России ограничены Конституцией. Президент не вправе осуществлять роспуск Государственной Думы даже при наличии одного из трех указанных в Конституции оснований роспуска в следующих случаях: в период введения в РФ чрезвычайного либо военного положения; в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ, а также с момента выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации (этот срок согласно Конституции РФ 1993 г. составляет три месяца). Кроме того, Президент ограничен в возможности роспуска Государственной Думы в связи с выражением Государственной Думой либо вынесением ею отказа в доверии Правительству РФ «в течение года после ее избрания» (ст. 109 Конституции РФ 1993 г.).

Президент РФ имеет также полномочия участвовать в кадровых назначениях в состав органов и должностных лиц Федерального Собрания РФ. Допустим, согласно Федеральному закону от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» председатель Счетной палаты (являющейся, согласно ст. 2 данного Закона «постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), подотчетным Федеральному Собранию), «назначается на должность Государственной Думой сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации». При этом: «Кандидатуры для назначения на должность председателя Счетной палаты вносятся Президенту РФ Советом Государственной Думы по предложениям фракций в Государственной Думе. Президенту РФ вносятся не менее трех кандидатур на должность председателя Счетной палаты. Президент выбирает из выдвинутых кандидатур одну и вносит ее в Государственную Думу для назначения на должность председателя Счетной палаты. В случае, если ни одна из внесенных кандидатур не будет поддержана Президентом Российской Федерации, он вправе выдвинуть иную кандидатуру и представить ее в Государственную Думу для назначения на должность председателя Счетной палаты» (ст. 7 Федерального закона «О Счетной палате РФ»).

Согласно Федеральному конституционному закону от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (Уполномоченный общей компетенции. — О. Ж.) Президент РФ назван

в ряду субъектов, которые вправе вносить в Государственную Думу предложения о кандидатах на должность Уполномоченного, наряду с Советом Федерации ФС РФ, депутатами Государственной Думы и депутатскими объединениями в Государственной Думе (п. 1 ст. 7). Что же касается специализированных уполномоченных, то указами Президента РФ учреждены должности специализированных уполномоченных по правам человека. Так, принят Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»; Указ Президента РФ от 29.03.1998 № 310 (ред. от 25.07.2014) «Об Уполномоченном Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека — заместителе министра юстиции РФ». 7 мая 2013 г. принят, согласно которому созданы должности Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. При этом федеральный Уполномоченный по защите прав предпринимателей учрежден в качестве государственного органа при Президенте РФ (пп. 1—3, 6 ст. 1 Федерального закона «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»).

В отличие от Уполномоченного по правам человека общей компетенции (который является должностным лицом, функционирующим большей частью в системе взаимоотношений с Государственной Думой ФС РФ), специализированные уполномоченные по правам человека в России назначаются и освобождаются от должности самим Президентом. Так, в соответствии с Федеральным законом «Об Уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» «Уполномоченный по правам предпринимателей назначается Президентом Российской Федерации с учетом мнения предпринимательского сообщества сроком на пять лет», его полномочия могут быть досрочно прекращены по решению Президента РФ (п. 1, 3, 6 ст. 1).

В отличие от Конституции РФ переходного периода (под ней мы подразумеваем Конституцию РСФСР 1978 г. с измен. и доп. в 1989—1992 гг.), Конституция РФ 1993 г. значительно расширила полномочия Президента РФ в сфере назначений в системе исполнительной власти. Согласно ст. 111 Конституции РФ 1993 г. Президент РФ самостоятельно осуществляет все назначения и освобождения от должности в составе Правительства РФ, за исключением должности Председателя Правительства, назначение на которую он согласовывает с парламентом. В соответствии со ст. 9 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изм. и доп.) «заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ».

По Конституции РФ 1993 г. Президент РФ имеет право «окончательного слова» по вопросу о коллективной отставке Правительства РФ, кем бы она ни инициировалась. Для сравнения: в Конституции РСФСР 1978 г. (в редакциях 1989—1992 гг.) окончательные решения по вопросу об отставке Правительства, даже если отставка инициировалась Президентом — в то время прямо называемым в Конституции РФ главой исполнительной власти, принимал не сам Президент РФ, а Съезд народных депутатов, либо Верховный Совет РФ. По своей инициативе Президент мог решить вопрос об отставке Правительства лишь с согласия Вер-



ховного Совета РФ. Конституция переходного периода закрепляла только один случай, когда Президент вправе был решать вопрос об отставке Правительства самостоятельно — если она инициируется самим Правительством. По Конституции же 1993 г., напротив, все инициативы отставки Правительства «замыкаются» не на Парламенте, а на Президенте, в том числе нет свободы отставки Правительства: если даже отставка инициируется самим Правительством, решение принять или не принять ее относится к компетенции Президента РФ.

Однако соответствующие весьма весомые кадровые полномочия Президента не имеют абсолютного характера. Так, в период дефолта 1998 г., времени президентства Б. Н. Ельцина, в ситуации разногласий между Президентом и депутатами Государственной Думы относительно кандидатуры Председателя Правительства, парламентарии, возбудив процедуру импичмента Президента, блокировали реализацию Президентом его конституционного полномочия на досрочный роспуск палаты парламента ввиду трехкратного отклонения предложенной главой государства кандидатуры на вакантную должность Председателя Правительства и вынудили Президента направить своих представителей для встречи с руководителями партийных фракций по поводу согласования компромиссной кандидатуры, вследствие чего 10 сентября Б. Н. Ельцин внес кандидатуру Е. М. Примакова на рассмотрение на пост Председателя Правительства, которую на следующий день утвердил парламент.

В соответствии с Конституцией РФ 1993 г. значительна роль Президента в осуществлении кадровых назначений руководителей силовых структур и системы Министерства иностранных дел, что соответствует его конституционному статусу как гаранта безопасности, единства и целостности государства, гаранта прав и свобод, а также в связи с закрепленными за Президентом РФ конституционными полномочиями осуществлять руководство внешней политикой России, осуществлять функции Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ (ст. 80, 82, п. «а» ст. 86, п. 1 ст. 87 Конституции РФ 1993 г.). Так, согласно Конституции РФ 1993 г., Президент РФ «формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ», «назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации»; «назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях» (п. «е», «ж», «л», «м» ст. 83).

Согласно ст. 1 Федерального закона от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» (с измен. и доп.) «руководство деятельностью Федеральной службы безопасности осуществляется Президентом Российской Федерации... Руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации».

В соответствии с пп. 2—3 ст. 13 Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О Следственном комитете Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2018) «председатель Следственного комитета назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ. Председатель Следственного комитета ежегодно представляет Президенту Российской Федерации доклад о реализации государственной политики в установленной сфе-

ре деятельности, состоянии следственной деятельности и проделанной работе по повышению ее эффективности».

В соответствии с Федеральным законом от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» состав полиции, порядок создания, реорганизации и ликвидации подразделений полиции определяются Президентом РФ.

Согласно действующей Конституции 1993 г. и ряду федеральных конституционных законов о судах, Президент РФ имеет широкие полномочия в сфере назначений на судебские должности. Так, он представляет в Совет Федерации ФС РФ кандидатуры на должности судей, председателей и заместителей председателей высших судов России (Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ) для их назначений на соответствующие должности (п. «е» ст. 83, п. 1 ст. 102 Конституции РФ 1993 г.; п. 1 ст. 4 Федерального конституционного закона от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде РФ», с изм. и доп.). При этом заместители Председателя Конституционного Суда РФ и первые заместители и заместители Председателя Верховного Суда РФ, а также судьи названных высших федеральных судов представляются в Совет Федерации для их назначения Президентом РФ; судьи и все заместители Председателя Верховного Суда — Президентом РФ на основе представления председателя соответствующего высшего суда (ст. 23 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ»; п. 8 ст. 12 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде РФ»). Согласно Конституции РФ 1993 г. (п. «е» ст. 83) и Федеральному конституционному закону от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» Президент РФ назначает судей других федеральных судов.

Президент РФ самостоятельно осуществляет назначения на должности председателя и заместителей председателя верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа на установленный в Федеральном конституционном законе срок, по представлению Председателя Верховного Суда РФ, при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей РФ (п. 8 ст. 12 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде РФ»; ст. 29—30 Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в РФ»). Таким же образом назначается председатель районного суда и его заместитель (заместители) с той разницей, что заключение дает квалификационная коллегия судей соответствующего субъекта РФ (п. 1 ст. 35 Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в РФ»). Президент РФ определяет численный состав президиумов судов субъектов РФ (п. 1 ст. 26 Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в РФ»).

В связи с Законом о поправке в Конституцию РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» расширены полномочия Президента РФ в части назначений на прокурорские должности. Если в соответствии с первоначальной редакцией Конституции 1993 г. Совет Федерации ФС РФ осуществлял назначения на должность и освобождения от должности только Генерального прокурора РФ и его заместителей, в обоих случаях — по представлению Президента РФ, то затем к полномочиям Совета Федерации, реализуемым на основе представления кандидатур Президентом РФ, добавились полномочия осуществлять назначения и освобождения от должности



прокуроров субъектов РФ (85 назначений — по числу субъектов РФ), которые ранее находились в ведении Генерального прокурора РФ, а также иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров.

Указанные новеллы конституционных основ статуса прокуратуры, очевидно, уменьшат автономность (самостоятельность) прокуратуры по отношению к политическим ветвям власти, стимулируют ее большую интеграцию (встроенность) в президентскую власть и в этой связи, а также в связи с выведением прокуратуры из системы судебной власти создадут юридические предпосылки для повышения статуса прокуратуры в системе высшей государственной власти. Прежде всего — в сфере федеративных отношений, регулируемых Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В целом это может означать в перспективе усиление начал централизации и более жестких мер по поддержанию правопорядка в РФ. Вместе с тем, в отличие от конституций советского периода, в тексте Конституции РФ 1993 г. (по состоянию на 2014 г.) по-прежнему не указываются сроки замещения должностей прокуроров, их конкретные полномочия, что позволяет делать вывод о сохраняющейся зависимости прокуратуры от законодательной власти и Президента РФ, а не относить прокуратуру к самостоятельной ветви власти, как считают некоторые авторы.

Президент РФ, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации...», имеет широкие полномочия по привлечению к ответственности должностных лиц органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которые дифференцированы на два вида: осуществляемые Президентом самостоятельно либо во взаимодействии с иными органами государственной власти. Соответствующая дифференциация зависит также от характера применяемой санкции (меры ответственности), а также от того, как распределены роли субъектов власти, совместно реализующих процедуру досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ. Президент РФ принимает решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в следующих трех случаях:

— выражение должностному лицу субъекта РФ недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ (пп. «б» п. 1 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации...» в ред. Федеральных законов от 11.12.2004 № 159-ФЗ, от 05.02.2018 № 12-ФЗ)²;

² Как указано в пп. 5—6 ФЗ ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации...», решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о недоверии высшему должностному лицу субъекта влечет отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности, только если оно подтверждается Президентом РФ. Решение Президента РФ об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ влечет за собой отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

- отставка по собственному желанию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (пп. «в» п. 1 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации...»);
- утрата доверия Президента РФ, ненадлежащее исполнение своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации), а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом. При этом основанием для утраты доверия Президента РФ является выявление в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», либо установление в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность» (пп. «г» п. 1 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации...» в ред. Федеральных законов от 11.12.2004 № 159-ФЗ, от 02.05.2012 № 40-ФЗ, от 07.05.2013 № 102-ФЗ, от 13.07.2015 № 233-ФЗ).

Так, в 2014 г. в связи с утратой доверия Президента РФ были отрешены от должности губернаторы Новосибирской области Василий Юрченко и Брянской области Николай Денин, в 2015 г. — губернатор Сахалинской области Александр Хорошавин и глава Республики Коми Вячеслав Гайзер. Каждый случай отрешения сопровождался привлечением этих лиц к уголовной ответственности³.

Федеральный закон предусматривает, что решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации может приниматься законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, но по представлению Президента РФ; называются шесть оснований такой процедуры:

- признание высшего должностного лица субъекта РФ судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признание его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступление в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;
- его выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- утрата им гражданства Российской Федерации, приобретение им гражданства иностранного государства либо получение им вида на жительство или иного

³ Громов В. Г. Институт отрешения от должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации // URL: <http://отрасли-права.рф/article/21733>; Прохоров В. Н. Отрешение главы субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента как мера конституционно-правовой ответственности // Вестник Челябинского государственного университета. 2014. № 20 (349). Экономика. Вып. 40. С. 23—29.

документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

— его отзыв избирателями, зарегистрированными на территории субъекта Российской Федерации, на основании и в порядке, установленных настоящим Федеральным законом и принятым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации (пп. «д» — «е» п. 1 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации...», в ред. Федерального закона от 25.07.2006 № 128-ФЗ); п. «л» — введен Федеральным законом от 02.05.2012 № 40-ФЗ).

Президент применяет санкции конституционно-правовой ответственности к высшему должностному лицу либо законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ и с целью обеспечения исполнения судебного решения, принятого в порядке административного судопроизводства. Так, опираясь на данные практики судебного нормоконтроля и контроля правоприменения (практика судов по проверке соответствия нормативных актов и актов правоприменения Конституции РФ и федеральным законам), Президент РФ полномочен выносить предупреждение высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации за неисполнение в установленный в законе двухмесячный срок решения суда об устранении противоречий принятого тем нормативного правового акта Конституции РФ и федеральным законам, отрешать высшее должностное лицо субъекта РФ от должности либо временно отстранить его от исполнения обязанностей (п. 2—6 ст. 29.1 Федерального закона «Об общих принципах организации...»). Президент РФ отрешает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности, если в течение месяца со дня вынесения Президентом РФ предупреждения высшее должностное лицо субъекта РФ не приняло мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения.

Президент РФ вправе выносить предупреждение также и законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации в случае, если последний не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный соответствующим судом противоречащим федеральному закону; если органом государственной власти субъекта РФ были созданы препятствия для реализации полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления; если нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц. Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом РФ предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ указанный орган вновь не исполняет решения суда, Президент РФ вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ (п. 4 ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации...»).

Как было сказано, конституционно-контрольная деятельность Президента РФ в сфере федеративных отношений во многом связана с судебным контролем в этой сфере, осуществляемым в порядке конституционного и административного судопроизводства; а также с деятельностью прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих

на территории Российской Федерации. Как было показано выше, Президент РФ выступает гарантом исполнения судебных решений органами государственной власти субъектов РФ; он вправе применять санкции к законодательным и исполнительным органам субъектов РФ за неисполнение решений федеральных судов.

Что касается соотношения президентского контроля и надзорных полномочий прокуратуры в федеративной сфере, то оно строится иначе. Прокуратура РФ обладает широкими самостоятельными полномочиями в сфере надзора за соблюдением законности в федеративной сфере. Так, согласно Федеральному закону от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокуроры участвуют в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления (п. 1 ст. 7). В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации...» прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за соблюдением органами государственной власти и должностными лицами субъектов РФ Конституции РФ, законов РФ и субъектов РФ, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов (п. 1 ст. 29.2). Прокурор или его заместитель в установленном законом порядке вправе опротестовать правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, если они противоречат Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, и др. (п. 1 ст. 27, п. 4 ст. 29.1, ст. 29.2 9 Федерального закона «Об общих принципах организации...»). Кроме того, Прокуратура РФ выступает гарантом против избыточного числа плановых и внеплановых проверок деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проводимых органами федерального государственного контроля (надзора) (пп. 4—5 ст. 29.2 9 Федерального закона «Об общих принципах организации...»).

Вместе с тем в последнее десятилетие в РФ произошли значительные изменения в конституционно-правовом статусе прокуратуры, связанные с усилением внешнего воздействия Президента РФ на формирование и деятельность прокуратуры, значимые для развития президентского контроля в сфере федеративных отношений. Правовые основы этого сформулированы в связи с принятием Закона о поправке в Конституцию РФ «О Верховном Суде РФ и прокуратуре РФ», согласно которому название главы 7 Конституции «Судебная власть» дополнено словами: «и прокуратура Российской Федерации». Введены новые кадровые полномочия Президента в сфере формирования прокуратуры: осуществление назначений и освобождений от должности прокуроров субъектов РФ и др. (п. 3 ст. 129 Конституции РФ). Соответствующие полномочия Президента РФ, очевидно, следует оценивать в увязке с расширением полномочий прокуратуры в сфере обеспечения законности в деятельности органов государственной власти субъектов РФ, предусмотренным Федеральным законом «Об общих принципах организации...». Согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» «Генеральный прокурор Российской Федерации ежегодно представляет палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению» (п. 7 ст. 12).



Помимо назначений (либо представлений к назначениям) либо лишения полномочий, увольнений с должности конституционно учрежденных органов и должностных лиц, применения иных мер конституционно-правовой ответственности, Президент РФ имеет полномочия, связанные с реализацией общей и специальной системы гарантий за осуществляемую деятельность, с разного рода поощрениями за высокие достижения в деятельности, высокое качество осуществления должностными лицами их обязанностей, что является важным (необходимым) условием эффективной кадровой политики и управляемости государством. Это направление президентской деятельности также опирается на конституционные основы. В соответствии с Конституцией РФ 1993 г. Президент РФ «награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания» (п. «б» ст. 89). В целях совершенствования государственной наградной системы Указом Президента РФ от 07.09.2010 № 1099 утверждено Положение о государственных наградах Российской Федерации». В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» Президентом РФ издан Указ от 25.07.2006 № 763 (ред. от 23.08.2017, с изм. от 12.12.2017) «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих», в котором установлены размеры месячных окладов федеральных государственных гражданских служащих в соответствии с замещаемыми ими должностями федеральной государственной гражданской службы и ежемесячного денежного поощрения. Президент РФ подписывает и указы об особенностях оказания медпомощи за счет федеральной сметы, а также средств медицинского страхования в обязательном порядке лицам, которые замещают определенные государственные должности, в частности, это касается членов Совета Федерации ФС РФ; глав силовых ведомств; депутатов Госдумы; руководителей внебюджетных фондов; послов РФ в иностранных государствах; судей, сотрудников аппарата высших СИ; ЦИК РФ; других чиновников (членов их семей); лиц, ушедших на пенсию с вышеуказанных должностей⁴, и др.

Одним из новых направлений кадровой политики в современной России стало проведение конкурса «Лидеры России», отбор на который осуществлялся с 11 октября по 6 ноября 2017 г. Такого рода конкурсы, по определению организаторов, представляют собой открытый «вертикальный лифт с мощной государственной поддержкой» для формирования резерва талантливых управленческих кадров нового поколения, являются «открытым окном в управленческую элиту завтрашнего дня». Инициатива конкурса исходила «лично от В. Путина. Президент России поставил задачу найти харизматичных лидеров-управленцев, которых государство будет поддерживать и продвигать не по тому, кто у кого родственник и какие возможности лоббирования, а исключительно по их профессиональным и личностным качествам»⁵. Основная цель конкурса «Лидеры России» состоит не только в том, чтобы выбрать победителей, способных в дальнейшем участвовать

⁴ Указ Президента РФ от 16.03.2015 № 136 «О некоторых вопросах Управления делами Президента Российской Федерации».

⁵ См. об этом: Конкурс талантов от Кремля, или Как стать губернатором Ленобласти // URL: <https://ivbg.ru/7859453-konkurs-talantov-ot-kremlya-ili-kak-stat-gubernatorom-lenoblasti.html>.

в управлении страны, но и в поддержке, развитии и обучении новых кадров в области руководства, которые уже имеют непосредственное отношение к управленчеству. Его проведению предшествовал Указ Президента РФ от 01.03.2017 (с изм. и доп.) № 96 «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа». В соцсетях высказывается очень много положительных отзывов о конкурсе, вместе с тем отмечается, что конкурс открыл и много проблемных вопросов социальной жизни России, поэтому его итоги необходимо подвергнуть внимательному осмыслению. На наш взгляд, позитив конкурса, помимо прочего, в том, что при регулярном его проведении он может со временем внести коррективы в современную многопартийную систему России, стимулировать процессы ее активизации, что необходимо в государственно-правовом строительстве для демократического сопровождения социальных процессов. Можно предполагать также, что конкурс «Лидеры России» явится новым направлением административной реформы в России, актуальность которой чрезвычайно велика в силу колоссального расширения системы управления.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Громов В. Г. Институт отрешения от должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации // URL: <http://отрасли-права.рф/article/21733>.
2. Прохоров В. Н. Отрешение главы субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента как мера конституционно-правовой ответственности // Вестник Челябинского государственного университета. — 2014. — № 20 (349). Экономика. — Вып. 40. — С. 23—29.
3. Конкурс талантов от Кремля, или Как стать губернатором Ленобласти // URL: <https://ivbg.ru/7859453-konkurs-talantov-ot-kremlya-ili-kak-stat-gubernatorom-lenoblasti.html>.

**Андрей Алексеевич
ПАНОВ,**

кандидат юридических
наук, доцент кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)

kkmp@msal.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, СВЯЗАННЫЕ С ФОРМИРОВАНИЕМ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье исследованы полномочия Президента Российской Федерации, связанные с формированием и деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ, закрепленные Конституцией РФ и федеральными законами (и прежде всего Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Охарактеризованы основные формы реализации таких полномочий: участие в наделении полномочиями главы субъекта РФ; осуществление контроля за реализацией полномочий органов исполнительной власти субъекта РФ; применение к главе субъекта РФ мер ответственности, включая досрочное отрешение от должности.

Раскрыто содержание «скрытых» («подразумеваемых») полномочий, вытекающих из статуса Президента РФ как главы государства, рассмотрены соответствующие правовые позиции Конституционного Суда РФ.

Проведен анализ проблем и перспектив развития законодательства в рассматриваемой сфере, предложены рекомендации по его совершенствованию в целях обеспечения рационального сочетания общего и особенного в едином государстве.

Ключевые слова: федерализм; конституция; федерация; полномочия Президента Российской Федерации; высшие должностные лица субъектов Российской Федерации; органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации; единство системы исполнительной власти.

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.46.6.056-067

A. A. PANOV,

*PhD in Law, Associate Professor of Department of Constitutional and Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

kkmp@msal.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

AUTHORITIES OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SPHERE OF FORMATION AND ACTIVITY OF EXECUTIVE BODIES OF THE SUBJECTS OF RUSSIAN FEDERATION

Abstract. *Authorities of the President of the Russian Federation in the sphere of formation and activity of executive bodies of the subjects of Russian Federation, set in the Constitution and in federal laws (especially in the Federal Law «On Basic Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of the State Power of the Russian Federation») are examined in this article.*

The basic forms of these authorities: taking part in the endowing of powers of head of subject of Federation, implementation of control under realization of authorities of executive bodies of subjects of Federation, implementation of the measures of responsibility to the head of the subject, including early termination of authorities.

The substance of «hidden» («implicated») authorities running out from the status of the President as a Head of State, is discovered and the legal positions of the Constitutional Court in this sphere are considered.

The problems and perspectives in this sphere are analyzed, the recommendations on its elaboration in order to provide the rational combination of general and special in unified state are offered.

Keywords: *federalism, constitution, federation, presidential authorities in Russian Federation, higher officials of the subjects of Federation, executive bodies of the subjects of Federation, unity of the executive power system.*

В России, как и в других федеративных государствах, вопросом особой важности является обеспечение единства государственной власти «по вертикали». Для его решения каждая федерация самостоятельно вырабатывает систему институтов и механизмов, обеспечивающих конструктивное взаимодействие федеральных и региональных органов государственной власти, отсутствие внутрисистемных конфликтов.

Следует признать, что стратегическое направление развития федеративных отношений в рамках Конституции РФ 1993 г. характеризуется последовательным принятием мер, направленных на укрепление государственного единства, ослабленного дезинтеграционными процессами на рубеже 1980—1990-х гг. Такое развитие выражается в появлении новых, прямо не предусмотренных Конституцией, полномочий Президента РФ, связанных с формированием и деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ.

Правовую основу таких полномочий составляют взаимосвязанные положения Конституции РФ, федеральных законов (и прежде всего Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 189-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 189-ФЗ)), указов Президента РФ, а также правовые позиции Конституционного Суда РФ.

Функции и полномочия Президента РФ, обуславливающие характер его взаимоотношений с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, закреплены Конституцией РФ. Глава государства:

- а) наделен функциями гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80), на которых основываются его полномочия по применению к органам исполнительной власти субъектов РФ мер конституционно-правовой ответственности, предусмотренных федеральным законодательством;
- б) обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов исполнительной власти субъектов РФ и иных органов государственной власти федерального и регионального уровней (ч. 2 ст. 80), в том числе путем использования согласительных процедур для разрешения разногласий между данными органами (ч. 1 ст. 85);
- в) в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ), которые обязательны для органов исполнительной власти субъектов РФ, как и для всех иных органов публичной власти (постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П);
- г) вправе издавать правовые акты, содержащие предписания, подлежащие выполнению органами исполнительной власти субъектов РФ (ч. 2 ст. 90 Конституции РФ);
- д) вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ);
- е) при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение (ст. 88 Конституции РФ), предполагающее возможность полного или частичного приостановления полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ и их передачу специально созданному федеральному органу управления данной территорией;
- ж) вправе обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ нормативных актов органов исполнительной власти субъектов РФ (ч. 2 ст. 125 Конституции РФ).

Необходимо иметь в виду, что некоторые из полномочий, предусмотренных Конституцией (например, досудебное приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов, обращение в Конституционный Суд), на практике главой государства фактически не используются.

Это объясняется тем, что Федеральный закон № 189-ФЗ, являющийся основой взаимоотношений Президента РФ и органов исполнительной власти субъек-

тов РФ, предусматривает гораздо более существенные возможности Президента, закрепляя за ним ряд полномочий, не предусмотренных Конституцией.

Федеральный закон № 189-ФЗ содержит регулирование таких полномочий по следующим ключевым направлениям:

- а) участие в наделении полномочиями главы субъекта РФ, руководящего исполнительной властью региона;
- б) осуществление контроля за реализацией полномочий органов исполнительной власти субъекта РФ;
- в) применение к главе субъекта РФ мер ответственности, включая досрочное отрешение от должности.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что положения, прямо предусматривающие наделение Президента полномочиями, закрепленными Федеральным законом № 189-ФЗ, в Конституции не содержатся.

Однако Конституцией не установлены и какие-либо запреты на принятие федеральных законов, предполагающих наделение федеральных государственных органов дополнительными, прямо не предусмотренными Основным Законом, полномочиями в отношениях с регионами. Также в Конституции РФ отсутствуют указания, позволяющие определить пределы федерального регулирования при установлении «общих принципов» организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов (ч. 1 ст. 77).

Тем самым федеральным государственным органам фактически предоставлена возможность определять степень централизации (либо, напротив, децентрализации) в отношениях Федерации и ее субъектов путем принятия конкретизирующих положения Основного Закона федеральных предписаний.

Именно этим объясняется последовательное увеличение полномочий Президента, концептуально изменившее изначально содержавшуюся в Федеральном законе № 189-ФЗ схему его взаимоотношений с органами исполнительной власти субъектов, по сути воспроизводившую положения, установленные Конституцией.

Прежде всего, баланс в отношениях «центр — регионы» был изменен в результате роста полномочий Президента РФ и его аппарата в сфере кадрового отбора на ключевые государственные должности на региональном уровне, предусмотренного поправками в Федеральный закон № 189-ФЗ. Введение в декабре 2004 г. по инициативе Президента РФ вместо прямых выборов глав субъектов РФ процедуры наделения данными полномочиями кандидатуры, рекомендованной Президентом РФ, во многом лишило их политической самостоятельности. При этом региональный законодательный орган, формально наделявший глав субъектов полномочиями, был лишен возможности отстаивать свою точку зрения, поскольку двухкратное, а в определенной ситуации трехкратное неназначение главы вело к его роспуску Президентом РФ.

Новый порядок назначения глав субъектов РФ послужил предметом запроса, поданного в Конституционный Суд. Заявители ссылались на постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положений Устава (Основного Закона) Алтайского края. Тогда Конституционный Суд посчитал, что «недопустимо закреплять в уставе нормы, ставящие исполнительную власть в подчиненное по отношению к представительному органу положение». Однако постановлением от 21 декабря 2005 г. № 13-П



Конституционный Суд фактически пересмотрел свою позицию по делу 1996 г., признав положения о наделении гражданина полномочиями главы субъекта РФ по представлению Президента законодательным органом государственной власти не противоречащими Конституции.

Как указал Конституционный Суд, федеральный законодатель вправе избирать наиболее эффективные и соразмерные конституционным целям механизмы организации государственной власти, в том числе наделение полномочиями должностных лиц, в отношении которых соответствующий порядок прямо не предусмотрен в Конституции, соблюдая при этом конституционные принципы и нормы и обеспечивая сбалансированное сочетание полномочий и интересов Российской Федерации, с одной стороны, и субъектов Российской Федерации — с другой.

Отсутствие в Конституции прямого указания на полномочие Президента внести в законодательный орган субъекта кандидатуру на должность главы субъекта не препятствует тому, чтобы федеральный законодатель возложил на главу государства, являющегося непосредственным представителем всего народа Российской Федерации, соответствующие функции. При этом должен быть соблюден баланс конституционных принципов единства системы исполнительной власти в Российской Федерации и самостоятельности субъектов в установлении системы своих органов государственной власти и их формировании. Рассматриваемое право Президента само по себе не нарушает принципы разделения властей и федерализма, поскольку окончательное решение по кандидатуре главы субъекта РФ принимается законодательным органом субъекта.

Впоследствии (в 2012 г.) произошло снижение степени участия Федерации в лице Президента в процедуре наделения полномочиями глав субъектов, при сохранении в неизменном виде иных механизмов федерального воздействия на происходящие в регионах процессы, выработанных на протяжении предшествующих этапов.

В настоящее время Федеральным законом № 189-ФЗ (ст. 18) предусмотрены три возможных варианта наделения полномочиями главы субъекта РФ, при реализации каждого из которых Президенту РФ принадлежат существенные полномочия. В субъектах РФ, в которых предусмотрено избрание главы субъекта населением, Президент может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на эту должность, а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения. Порядок проведения таких консультаций определяется главой государства самостоятельно.

В субъектах РФ, в которых предусмотрено избрание главы субъекта депутатами законодательного органа (такая модель в настоящее время применяется в республиках с многонациональным составом населения), Президент из предложенных ему политическими партиями кандидатур представляет трех кандидатов для избрания на эту должность в законодательный орган субъекта РФ.

В субъектах РФ — автономных округах Президент из предложенных ему высшим должностным лицом области, в состав которой входит автономный округ, кандидатур представляет трех кандидатов для избрания на должность главы в законодательный орган автономного округа.

Кроме того, предусмотрен случай самостоятельного решения Президентом вопроса об исполнении полномочий главы субъекта РФ — назначение временно

исполняющего обязанности главы при досрочном прекращении полномочий лица, ранее исполнявшего эти обязанности (в большинстве случаев также на основании принятого главой государства решения), или невозможности их осуществления в связи с состоянием здоровья или другими обстоятельствами.

Временно исполняющий обязанности главы субъекта назначается на период до вступления в должность избранного главы или на период действия указанных обстоятельств. Каких-либо формальных критериев, которыми должен руководствоваться Президент РФ при определении его кандидатуры, Федеральный закон № 189-ФЗ не содержит. Продолжительность временного исполнения полномочий лицом, назначенным главой государства, может составлять свыше одного года. На практике временно назначенное в таком порядке лицо, как правило, становится будущим главой региона.

Ограничения на осуществление отдельных полномочий главы субъекта РФ для лица, временно исполняющего его обязанности, предусмотрены непосредственно в ст. 19 Федерального закона № 189-ФЗ (не вправе распускать законодательный орган субъекта, вносить предложения об изменении конституции (устава)). Дополнительные ограничения могут быть установлены конституцией (уставом) субъекта (например, в некоторых субъектах такое лицо не вправе вносить изменения в состав высшего исполнительного органа государственной власти, определять структуру региональных органов исполнительной власти, назначать представителя в Совете Федерации).

В отношении текущей деятельности главы субъекта РФ Федеральным законом № 189-ФЗ предусмотрены контрольные и иные полномочия Президента РФ.

Изначально в Федеральном законе № 189-ФЗ содержались лишь положения, касающиеся осуществления главой субъекта правотворческих полномочий и устанавливающие соотношение издаваемых им актов с актами Президента РФ (ст. 22). До настоящего времени эти положения не подвергались каким-либо изменениям. Во-первых, предусмотрено, что нормативные акты Президента РФ являются правовым основанием для принятия главой субъекта указов (постановлений) и распоряжений (они издаются «на основании и во исполнение» указов главы государства). В отдельных случаях непосредственно в указах Президента, определяющих направления государственной политики в различных сферах, формулируются поручения главам регионов. Во-вторых, установлено, что содержащиеся в актах главы и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта предписания не могут противоречить указам Президента РФ.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ указы нормативного характера могут издаваться Президентом как по предметам ведения РФ, так и по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов. Статья 76 Конституции РФ непосредственно не предусматривает возможности регулирования по этим предметам ведения в такой правовой форме, как указ Президента. Однако само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению РФ или к совместному ведению РФ и ее субъектов не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами (кроме случаев, когда сама Конституция исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного либо федерального закона), которые не должны противоречить Конституции и федеральным законам и действие во



времени которых ограничивается моментом вступления в силу соответствующего законодательного акта (постановление Конституционного Суда РФ от 25 июня 2001 г. № 9-П).

С 2007 г. указами Президента РФ, принимаемыми во исполнение ст. 26.3.2 Федерального закона № 189-ФЗ, регулируется вопрос об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Глава субъекта представляет Президенту доклады о планируемых и фактически достигнутых значениях показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта, утверждаемых главой государства. По результатам рассмотрения докладов Президент может сделать вывод о надлежащем (или ненадлежащем) исполнении главой своих обязанностей.

Кроме того, в 2016 г. Федеральный закон № 189-ФЗ был дополнен нормой (ст. 29.2), предусматривающей, что в соответствии с поручениями Президента РФ органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора) за исполнением Конституции, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов, могут проводиться внеплановые проверки деятельности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц.

В целом, как отмечает С. А. Авакьян, для утверждения о том, что Президент руководит главами исполнительной власти субъектов РФ, контролирует их деятельность, оснований достаточно¹. Эта мысль находит отражение и в практике Конституционного Суда РФ, неоднократно подчеркивавшего, что в силу принципа единства системы государственной власти главы субъектов РФ находятся в отношениях субординации непосредственно с Президентом, поскольку именно он несет ответственность за согласованное функционирование органов государственной власти (постановления Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П, от 21 декабря 2005 г. № 13-П, от 24 декабря 2012 г. № 32-П).

Как справедливо полагала Н. А. Михалева, это, однако, не означает, что системные взаимосвязи федеральных и региональных органов исполнительной власти сводятся к соподчиненности. Их сотрудничество и кооперация имеют место не только по предметам совместного ведения, но и при реализации исключительных полномочий Федерации².

Наиболее существенные возможности предоставлены Президенту положениями Федерального закона № 189-ФЗ, предусматривающими меры конституционно-правовой ответственности глав субъектов. Федеральный закон № 189-ФЗ (ст. 19, 29.1) устанавливает возможность принятия Президентом РФ решения о досрочном отрешении от должности главы субъекта (автоматически влекущего за собой отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ):

— по инициативе самого главы государства (основаниями может служить утрата его доверия либо ненадлежащее исполнение обязанностей);

¹ Авакьян С. А. Глава Российского государства и региональные структуры власти: опыт и проблемы взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 45.

² Михалева Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). 2-е изд., изм. и доп. М. : ЮРКОМПАНИ, 2013. С. 378.

— в связи с решениями иных органов государственной власти, принятыми в отношении главы субъекта (например, в случаях выражения ему недоверия законодательным органом субъекта РФ либо неисполнения решения Конституционного Суда, касающегося принятого им нормативного правового акта).

Компетенция Президента РФ в данной сфере имеет ярко выраженный дискреционный характер, оставляющий широкие возможности для личного усмотрения при принятии решений. Так, например, законодательно не закреплены четкие правовые критерии, позволяющие определить факт «ненадлежащего исполнения обязанностей»; до последнего времени (до принятия Федерального закона от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ) в Федеральном законе № 189-ФЗ отсутствовали какие-либо основания «утраты доверия» Президента (в настоящее время к ним относятся выявление в отношении главы субъекта фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов либо установление фактов открытия им счетов (вкладов) в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации). Такая ситуация вызывает справедливую критику ученых-конституционалистов³.

Отметим, что глава субъекта РФ фактически не зависит от позиции иных государственных органов и населения субъекта. Законодательный орган не вправе самостоятельно отрешить от должности главу субъекта, поскольку принятое им решение о недоверии является лишь возможным основанием для соответствующего указа Президента. Население же вправе инициировать процедуру отъезда главы субъекта, но на практике реализовать ее чрезвычайно затруднительно. Таким образом, главе государства фактически принадлежит монопольное право принятия таких решений.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что полномочия органов исполнительной власти субъекта РФ могут быть досрочно приостановлены или прекращены Президентом РФ в случае введения на территории России или в отдельных ее местностях режима чрезвычайного положения.

Помимо чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, к обстоятельствам, при которых возможно введение данного особого правового режима, относятся попытки насильственного изменения конституционного строя РФ, захвата или присвоения власти, деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные и региональные конфликты.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» на территории чрезвычайного положения по решению Президента РФ допускается: а) полное или частичное приостановление деятельности органов исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ и органов местного самоуправления (с передачей их полномочий «временному специальному органу управления», руководитель которого назначается Президентом); б) введение прямого федерального правления (с этой целью Президентом образуется федеральный орган управления, на который возлагается осуществление на территории чрез-

³ См., например: *Краснов М. А., Шаблинский И. Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. М. : Институт права и публичной политики, 2008 ; *Нарутто С. В.* Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ // *Lex Russica*. 2013. № 7.



вычайного положения полномочий органов государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления); в) приостановление действия правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, противоречащих указу Президента о введении чрезвычайного положения.

Действия Президента в рассматриваемой сфере могут не ограничиваться «порядком, предусмотренным Конституцией». Обоснован тезис о наличии у Президента РФ, помимо властных полномочий, установленных федеральным законодательством, также «скрытых» («подразумеваемых») полномочий, вытекающих из статуса Президента РФ как главы государства (часть 2 ст. 80 Конституции РФ).

Конституционный Суд РФ в постановлении от 31 июля 1995 г. № 10-П при рассмотрении дела о применении чрезвычайных мер, связанных с возникшей на территории Чеченской Республики «экстраординарной ситуацией», фактически ввел в российскую конституционно-правовую практику институт скрытых (подразумеваемых) полномочий Президента РФ. В названном постановлении Конституционный Суд разъяснил, что Президент РФ действует в установленном Конституцией РФ порядке. Для случаев, когда этот порядок не детализирован, а также в отношении полномочий, не перечисленных в ст. 83—89 Конституции РФ, общие рамки президентских действий определяются принципом разделения властей (ст. 10 Конституции) и требованием ст. 90 (ч. 3) Конституции, согласно которому указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации. Реализация Президентом своей компетенции в «установленном Конституцией Российской Федерации порядке» предполагает также возложение им на Правительство РФ в соответствии с п. «ж» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ задач во исполнение указов Президента.

Как отметил Конституционный Суд, точка зрения, согласно которой полномочия Президента могут быть использованы только при наличии соответствующего закона, означает отказ от принципа прямого действия Конституции. Президент как глава государства отвечает за согласованное функционирование органов государственной власти. В силу своего конституционного статуса он обязан издавать обеспечивающие исполнение Конституции РФ и законов правовые акты во всех случаях, когда отсутствуют иные предназначенные для этого механизмы.

Таким образом, использование Президентом РФ «скрытых» полномочий предполагает принятие решений исходя из личного усмотрения, диктуемого политической целесообразностью. Содержание таких решений Президента, однако, ограничено общими (отсутствие противоречий Конституции РФ и федеральным законам) и специальными (мотивированность применяемых мер, их соразмерность существующим угрозам) пределами. Следовательно, в экстраординарной ситуации, влекущей угрозу национальной безопасности, глава государства вправе применять любые чрезвычайные меры, прямо не предусмотренные, но и не противоречащие Конституции РФ и федеральному законодательству.

Кроме того, в соответствии с выработанной Конституционным Судом РФ позицией (постановление от 30 апреля 1996 г. № 11-П) указы Президента могут восполнять пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции и федеральным законам, а их действие во времени ограничено периодом до принятия соответствующего федерального закона.

Уже после принятия данных постановлений Конституционного Суда «скрытые» полномочия Президента были использованы при формировании органов исполнительной власти в Чеченской Республике. Руководствуясь ст. 80 Конституции и «впредь до принятия соответствующего федерального закона» глава государства издал Указ от 8 июня 2000 г. № 1071 «Об организации системы органов исполнительной власти в Чеченской Республике», которым была образована администрация Республики, утверждено Положение об организации системы республиканских органов исполнительной власти. Тем самым на территории Чеченской Республики фактически было введено федеральное правление, режим которого устанавливался Указом главы государства. Президент РФ назначил главу администрации, формировавший по согласованию с представителем Президента в Южном федеральном округе органы исполнительной власти, администрации районов и населенных пунктов.

Анализ законодательства и правоприменительной практики в рассматриваемой сфере приводит к следующим выводам.

Институт президентуры в современной России может быть охарактеризован совокупностью следующих факторов, важных для понимания роли Президента РФ в отношениях с органами исполнительной власти субъектов. К ним следует отнести: а) централизм сформировавшейся системы государственного управления, получающий выражение в подконтрольности и подотчетности главе государства высших должностных лиц субъектов и, соответственно, всех иных региональных органов исполнительной власти; б) ярко выраженный дискреционный характер компетенции Президента РФ в рассматриваемой сфере, оставляющий широкие возможности для проведения инициативной политики, усмотрения главы государства при принятии решений; в) формирование при главе государства мощного вспомогательного аппарата, обеспечивающего реализацию его полномочий, деятельность которого создает условия для согласованного функционирования органов исполнительной власти в соответствии с определенными Президентом направлениями политики государства.

Правовая основа полномочий Президента, связанных с формированием и деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ, сформирована в рамках последовательного принятия мер, направленных на обеспечение единства конституционного пространства и повлекших усиление унитарных начал в отношениях Федерации и ее субъектов.

Основополагающие принципы отношений центра и регионов (и, в частности, отношений Президента и органов исполнительной власти субъектов), закрепленные Конституцией РФ, были наполнены конкретным содержанием в текущем федеральном законодательстве и получили развитие в правовых позициях Конституционного Суда РФ. Корректируя закрепленные Федеральным законом № 189-ФЗ «общие принципы» организации органов государственной власти субъектов (в том числе в целях наделения Президента дополнительными, прямо не предусмотренными Конституцией, полномочиями в отношениях с данными органами), федеральный законодатель обеспечил необходимую степень централизации управления государственными делами без внесения изменений в Конституцию.

В таких условиях Президент перестает использовать в отношениях с органами исполнительной власти субъектов полномочия, закрепленные Конституцией



(приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов, обращение в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности таких актов), поскольку возможности, предусмотренные Федеральным законом № 189-ФЗ, существенно превосходят их по объему.

Оценивая существующую систему наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ, следует отметить следующее. С одной стороны, значительные полномочия Президента как непосредственного участника данного процесса обеспечивают их согласованное функционирование, конструктивное взаимодействие с федеральными органами государственной власти. Глава государства наделен инструментарием, позволяющим вовлечь региональные элиты в реализацию общенациональных задач, выводя их за рамки сугубо местных интересов.

С другой стороны, необходимо помнить, что предусмотренное Конституцией единство исполнительных органов федерального уровня и субъектов Федерации является прежде всего единством взаимодействия (координации), а не субординации. «Сконцентрированность» органов исполнительной власти на фигуре Президента, чрезмерный централизм системы государственного управления способны привести к нарушению баланса сил в системе сдержек и противовесов во взаимоотношениях центра и регионов.

К аналогичным выводам приводит анализ предусмотренной федеральным законодательством системы мер конституционно-правовой ответственности органов исполнительной власти субъектов РФ. Пределы усмотрения Президента при издании указов об отрешении глав субъектов РФ от должности практически не ограничены, поскольку отсутствуют четко сформулированные правовые основания для принятия таких решений. В любой момент глава государства вправе инициировать досрочное прекращение полномочий региональных органов исполнительной власти путем отрешения главы субъекта за «утрату доверия» или «ненадлежащее исполнение полномочий» от должности и последующего назначения лица, исполняющего его обязанности.

В таких условиях эти меры утрачивают характер применяемого в исключительных случаях способа федерального воздействия на негативные процессы, происходящие на территории субъектов РФ, и превращаются в институт политической ответственности их органов исполнительной власти перед главой государства.

Анализ ситуации приводит к выводу о необходимости совершенствования положений законодательства в рассматриваемой сфере для выработки модели развития федеративных отношений, рационально сочетающей централизм и децентрализацию и обеспечивающей повышение эффективности системы государственного управления в целом.

Во-первых, речь может идти о снижении степени участия Федерации в процедуре наделения полномочиями руководителей исполнительной власти ее субъектов, при сохранении иных механизмов федерального воздействия на происходящие в субъектах РФ процессы, выработанных на протяжении предшествующих этапов.

Во-вторых, следует рассмотреть вопрос о конкретизации критериев, которыми должен руководствоваться Президент при принятии решений об отрешении глав субъектов РФ от должности, с одновременным уточнением положений фе-

дерального законодательства, определяющих роль законодательного органа и населения субъекта в данном процессе.

Именно в плоскости децентрализации государственного управления видятся возможности повышения эффективности решения регионами вопросов, относящихся к их компетенции. Такая децентрализация, однако, допустима лишь в пределах, не влекущих развитие дезинтеграционных процессов. Это диктует необходимость безусловного сохранения и оптимизации системы гарантий, направленных на предотвращение их возникновения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авакьян С. А.* Глава российского государства и региональные структуры власти: опыт и проблемы взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 11.
2. *Михалева Н. А.* Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — 2-е изд., изм. и доп. — М.: Юркомпани, 2013.



**Екатерина Михайловна
ЗАБОЛОТСКИХ,**

кандидат юридических
наук, судья Шабалинского
районного суда Кировской
области

zem74@mail.ru

610000, Россия, г. Киров,
ул. Московская, д. 30

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПОЛНОМОЧИЕ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПОМИЛОВАНИЯ В ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье исследуются правовая природа и порядок реализации конституционного полномочия Президента Российской Федерации по осуществлению помилования. Они показаны через призму правовых позиций Конституционного Суда по данному вопросу. Особо подчеркивается, что при решении вопроса о помиловании Президент не связан ни обстоятельствами совершенного преступления, ни характеристиками личности преступника, ни сроком отбывания наказания. Отдельно рассмотрена проблема замены смертной казни на 25-летний срок заключения, осуществлявшаяся в 1990-х гг. в рамках указа о помиловании.

Ключевые слова: Конституция, Конституционный Суд Российской Федерации, правовая позиция, помилование, полномочие.

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.46.6.068-074

E. M. ZABOLOTSKIKH,

PhD in Law, Judge of Shabalinsky district court of Kirov region

zem74@mail.ru

610000, Russia, Kirov, ul. Moskovskaya, d. 30

CONSTITUTIONAL POWER OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION TO GRANT PARDON IN THE LEGAL POSITIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article studies legal nature and procedure of realization of constitutional power of the President of the Russian Federation with regard to effectuation of free pardon. These issues are shown through the prism of legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation. The attention is paid to the fact that neither the circumstances of the crime committed nor the features of the criminal and the term of the punishment haven't got the influence when the decision on free pardon is taken. The problem of substitution of the capital punishment to the 25 years' imprisonment, implemented in 1990s by the presidential orders, is described separately.

Keywords: Constitution, Constitutional Court of the Russian Federation, legal position, free pardon; power.

Роль Президента Российской Федерации как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина весьма многогранна, и одной из таких граней является обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Согласно ч. 3 ст. 50 Конституции Российской Федерации каждый осужденный за преступление имеет право просить о помиловании или смягчении наказания. С этим конституционным положением корреспондирует ч. 4 ст. 6 Международного пакта о гражданских и политических правах, в соответствии с которой каждый, кто приговорен к смертной казни, имеет право просить о помиловании или смягчении приговора. Амнистия, помилование или замена смертного приговора могут быть дарованы во всех случаях¹. Из этого исходит и п. «в» ст. 89 Конституции РФ, согласно которому помилование осуществляет Президент Российской Федерации. Конкретизируется содержание данного полномочия Президента РФ в ст. 85 Уголовного кодекса РФ. Актом Президента РФ о помиловании лицо, осужденное за преступление, может быть освобождено от дальнейшего отбывания наказания либо назначенное ему наказание может быть сокращено или заменено более мягким видом наказания, а также с лица, отбывшего наказание, актом помилования может быть снята судимость.

Нормативная основа помилования образуется, с одной стороны, конституционно-правовыми нормами, а с другой — уголовно-правовыми, уголовно-процессуальными и уголовно-исполнительными нормами, которые неоднократно проверялись Конституционным Судом РФ на соответствие положениям Конституции.

Сложившаяся судебная практика относительно реализации конституционного полномочия Президента РФ на осуществление помилования представлена рядом правовых позиций Конституционного Суда РФ. Понятие «правовая позиция» было введено в категориальный оборот конституционно-правовой науки Н. В. Витруком, который подчеркивал, что «их формирование осуществляется на основе рассмотрения конкретных дел в процедуре конституционного судопроизводства при официальном абстрактном и казуальном толковании Конституции Российской Федерации, при абстрактном и конкретном нормоконтроле, при разрешении споров о компетенции, при рассмотрении конституционных жалоб и т.д.»². Разделяя мнение Н. В. Витрука, под правовой позицией мы будем понимать «выводы общего характера Конституционного Суда Российской Федерации как результат толкования, интерпретации Конституции в соотнесении с конституционно-правовым смыслом проверяемых на конституционность объектов на основе логики сопоставления (соотнесения) в пределах компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, которые снимают конституционно-правовую неопределенность и служат правовым основанием итоговых решений Конституционного Суда Российской Федерации»³.

Помилование осуществляется путем издания указа Президента РФ о помиловании на основании соответствующего ходатайства осужденного или лица, отбывшего назначенное судом наказание и имеющего неснятую (непогашенную)

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

² Витрук Н. В. Верность Конституции : монография. М. : Изд-во РАП, 2008. С. 69.

³ Витрук Н. В. Указ. соч. С. 69.



судимость. Подчеркнем, что в случаях, предусмотренных ч. 3 и ч. 4 ст. 184 Уголовно-исполнительного кодекса РФ, помилование может осуществляться главой государства и без ходатайства осужденного, на основании заключений Верховного Суда РФ и Генеральной прокуратуры.

Гражданами, в отношении которых издавались акты о помиловании, неоднократно подавались жалобы в Конституционный Суд РФ, в которых оспаривалась конституционность указов Президента РФ, изданных в отношении них. Но в силу ст. 125 Конституции РФ и ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» разрешение вопроса о проверке соответствия Конституции РФ указа Президента РФ о помиловании конкретного лица, осужденного за совершение преступления, не входит в круг полномочий Конституционного Суда РФ, — по жалобам на нарушение конституционных прав граждан Конституционный Суд РФ проверяет лишь конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле⁴.

Раскрывая содержание конституционного права обращаться с просьбой о помиловании или о смягчении наказания, Конституционный Суд РФ указал, что это право, будучи непосредственным выражением конституционных принципов уважения достоинства личности, гуманизма и справедливости, предполагает для каждого осужденного — независимо от характера преступления, за которое он был осужден, назначенного наказания и условий его исполнения — возможность добиваться смягчения своей участи⁵.

При принятии решения о помиловании глава государства не связан никакими формальными основаниями: ни категорией преступления, ни видом наказания, ни его размером или сроком. Как пишет И. А. Гукасов, «право президентского помилования не ограничено во времени и по кругу лиц, оно может быть обращено на любого преступника и во всякое время до отбытия наказания или погашения (снятия) судимости»⁶.

В реализации главой государства права помилования не предполагается участие судебных органов. Помилование осуществляется за пределами правосудия и не сказывается на содержании приговора. Это следует из правовой позиции

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2004 № 466-О «По жалобе гражданина Герасимова Андрея Валентиновича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 127 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, статьями 57 и 59 Уголовного кодекса Российской Федерации и Указом Президента Российской Федерации от 7 декабря 1998 года о его помиловании» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 3.

⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 15.01.2009 № 285-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Михайлова Юрия Георгиевича на нарушение его конституционных прав пунктом 13 статьи 397, частью седьмой статьи 399 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, частями второй и третьей статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации» и статьей 10 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Гукасов И. А. Помилование как конституционно-правовой институт // Общество и право. 2008. № 2. С. 25.

Конституционного Суда РФ, согласно которой п. 13 ст. 397 УПК РФ и ст. 10 УК РФ не содержат предписаний вносить в приговор суда изменения в связи с изданием Президентом РФ акта о помиловании, поскольку такой акт, издаваемый вне сферы уголовного судопроизводства при реализации Президентом РФ исключительного полномочия как главы государства на осуществление помилования, действует самостоятельно и не требует для своего исполнения принятия какого-либо судебного решения⁷.

В соответствии со ст. 176 Уголовно-исполнительного кодекса РФ осужденный вправе обратиться к Президенту РФ с ходатайством о помиловании, которое подается через администрацию учреждения или органа, исполняющего наказание. Возникает вопрос, возможно ли согласно названной норме помилование лиц, реальное отбывание наказания которым отсрочено судом на основании ч. 1 ст. 82 УК РФ? В подобной ситуации оказалась гражданка С., в отношении которой районным судом был вынесен обвинительный приговор, которым постановлено признать ее виновной в незаконном приобретении и хранении наркотических средств в целях сбыта в особо крупном размере, назначить наказание в виде лишения свободы сроком на 5 лет с отбыванием наказания в колонии общего режима и на основании ст. 82 УК РФ отсрочить отбывание назначенного наказания до достижения ее новорожденным ребенком 14-летнего возраста. После вступления приговора в законную силу гражданка С. была поставлена на учет в уголовно-исполнительную инспекцию. Спустя 5 лет с момента постановления приговора осужденная направила в Комиссию по вопросам помилования на территории Республики Бурятия ходатайство о помиловании, однако председателем комиссии, а затем начальником Департамента организационной работы по вопросам помилования Администрации Президента РФ ей было разъяснено, что в соответствии с ч. 2 ст. 85 УК РФ и п. 2 Положения о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации акт помилования применяется только к лицу, отбывающему либо отбывшему назначенный судом срок наказания. В связи с поступившей от гражданки С. жалобой Конституционный Суд РФ сформулировал следующую позицию. Так, осуществление помилования является прерогативой Президента РФ, который самостоятельно определяет его основания и пределы в отношении конкретного лица исходя из принципов и норм, закрепленных в Конституции РФ и уголовном законодательстве. Положение ч. 2 ст. 85 УК РФ не содержит прямых указаний на невозможность применения помилования к лицам, отбывание наказания которым отсрочено, поскольку само по себе понятие «освобождение от дальнейшего отбывания наказания» предполагает освобождение не только от продолжения отбывания наказания, но и от отбывания наказания в будущем, что возможно независимо от того, отбывает уже лицо, обратившееся с ходатайством о помиловании, наказание или нет. Норма

⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 15.01.2009 № 285-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Михайлова Юрия Георгиевича на нарушение его конституционных прав пунктом 13 статьи 397, частью седьмой статьи 399 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, частями второй и третьей статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации» и статьями 10 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».



же ч. 2 ст. 82 УК РФ определяет лишь условия применения отсрочки исполнения наказания для такой категории осужденных, как осужденные беременные женщины и женщины, имеющие детей в возрасте до 14 лет (за исключением осужденных к лишению свободы на срок свыше пяти лет за тяжкие и особо тяжкие преступления против личности), т.е. предмет ее регулирования никоим образом не связан с определением порядка помилования указанных в ней лиц⁸.

На конституционное полномочие главы государства по осуществлению помилования не распространяется предусмотренный гл. 10 УК РФ порядок назначения наказания. Актом о помиловании Президент РФ не ставит под сомнение судебную квалификацию совершенных преступлений, а также выводы суда о виновности лиц, их совершивших, он не отменяет приговоры судов по конкретным делам, вступившие в законную силу, и не вносит в них изменения. Мы разделяем мнение О. В. Брежнева о том, что «осуществляя сокращение срока назначенного судом наказания или его замену более мягким видом, Президент исходит из предусмотренной уголовным законодательством системы наказаний, предполагающей многообразие их мер, дифференцированных по степени тяжести, а также учитывает их минимальную и максимальную продолжительность. Но при этом сокращение срока наказания или его замена другим, более мягким видом в порядке помилования не являются “назначением наказания” в том смысле, в каком это понятие используется в уголовном законодательстве»⁹.

Наиболее активно Президент РФ реализовывал свое конституционное полномочие на осуществление помилования в конце 1990-х гг. в связи с тем, что Российская Федерация взяла на себя обязательство не применять смертную казнь в связи с вхождением в Совет Европы. Так, согласно статистическим данным если в России в 1992 г. из исправительных колоний в результате актов помилования было освобождено 2 726 человек, то в 1999 г. таких лиц было уже 7 418¹⁰. Ряд граждан, осужденных к исключительной мере наказания — смертной казни до введения на нее моратория, были помилованы Президентом РФ, и им наказание заменено на пожизненное лишение свободы или лишение свободы сроком 25 лет. Они полагали, что соответствующие указы главы государства о помиловании противоречат нормам ч. 1 ст. 9 УК РФ, согласно которой преступность и наказуемость деяния определяются уголовным законом, действовавшим во время совершения этого деяния, а также ч. 1 ст. 7 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в соответствии с которой «не может назначаться более тяж-

⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2007 № 957-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Степиной Елены Викторовны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 82 и 85 Уголовного кодекса Российской Федерации, статьи 176 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации и пункта 2 Положения о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Брежнев О. В. Конституционное полномочие Президента Российской Федерации по осуществлению помилования: проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 47—49.

¹⁰ Калинин Ю. И. Выступление на Всероссийской конференции по проблемам помилования. Великий Новгород, 25—26 октября 2000 г. М. : Юрид. лит., 2001. С. 30.

кое наказание, чем то, которое подлежало применению в момент совершения уголовного преступления». Действовавшее на момент совершения ими преступлений уголовное законодательство не предусматривало возможность назначения наказания в виде лишения свободы пожизненно или сроком на 25 лет (ст. 24 Уголовного кодекса РСФСР устанавливала максимальный срок лишения свободы — 15 лет). Заявители полагали, что глава государства, «назначив» им данные наказания, вопреки требованию ч. 1 ст. 54 Конституции придал соответствующим уголовно-правовым нормам обратную силу.

Конституционный Суд РФ устранил возникшую неопределенность, указав, что акт о помиловании осужденных к наказанию в виде смертной казни, вследствие принятия которого происходит ее замена лишением свободы (пожизненно либо на 25 лет), является особым видом правоприменительного решения, не тождественным содержащемуся в приговоре суда решению о назначении осужденному наказания. Само по себе помилование как акт милосердия в силу своей природы не может приводить к более тяжким для осужденного последствиям, чем закрепленные в уголовном законе, предусматривающем ответственность за инкриминируемое ему деяние, и установленные приговором суда по конкретному делу¹¹.

Конституционным Судом РФ также была сформулирована правовая позиция относительно такой правовой категории, как условно-досрочное освобождение и возможности его применения в связи с помилованием.

Согласно п. 4 ст. 53.1 Уголовного кодекса РСФСР условно-досрочное освобождение от наказания и замена неотбытой части наказания более мягким наказанием не могли применяться к лицам, которым наказание в виде смертной казни заменено лишением свободы в порядке помилования или амнистии.

Положения ст. 79 действующего УК РФ, предусматривая возможность условно-досрочного освобождения для лиц, осужденных непосредственно по приговору суда к пожизненному лишению свободы, не содержит положений, ограничивающих применение условно-досрочного освобождения к осужденным, которым пожизненным лишением свободы в порядке помилования была заменена смертная казнь.

Отказ федерального законодателя от указанного ограничения, по смыслу ч. 2 ст. 54 Конституции РФ, не может означать, что лица, отбывающие назначенное наказание в порядке замены смертной казни лишением свободы на определенный срок, — в отличие от лиц, которым в порядке замены смертной казни по УК РФ было назначено пожизненное лишение свободы, — не вправе воспользоваться гарантированным каждому осужденному Конституцией РФ и действующим уголовным законом правом ходатайствовать о снижении наказания в порядке услов-

¹¹ Определение Конституционного Суда РФ от 11.01.2002 № 61-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Горина Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 10 Уголовного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 4 ; определение Конституционного Суда РФ от 15.01.2009 № 283-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дудика Андриана Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями части первой статьи 43, части третьей статьи 59 и статьи 85 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».



но-досрочного освобождения¹². Положения ст. 79 УК РФ не могут толковаться как исключаящие условно-досрочное освобождение лиц, приговоренных к смертной казни, которым данный вид наказания в порядке помилования был заменен на лишение свободы, в том числе к лицам, помилование которых было осуществлено до вступления в силу УК РФ, т.е. до 1 января 1997 г.

Правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам осуществления помилования главой государства сформированы путем сопоставления конституционных и отраслевых норм права (уголовно-правовых, уголовно-процессуальных, уголовно-исполнительных) и отражают должное с конституционной точки зрения правовое регулирование соответствующих общественных отношений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Брежнев О. В.* Конституционное полномочие Президента Российской Федерации по осуществлению помилования: проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 11. — С. 47—49.
2. *Витрук Н. В.* Верность Конституции : монография. — М. : Издательство РАП, 2008.
3. *Гукасов И. А.* Помилование как конституционно-правовой институт // Общество и право. — 2008. — № 2.
4. *Калинин Ю. И.* Выступление на Всероссийской конференции по проблемам помилования. Великий Новгород, 25—26 октября 2000 г. — М. : Юрид. лит., 2001.

¹² Определение Конституционного Суда РФ от 11.07.2006 № 406-О «По жалобе гражданина Груздева Алексея Александровича на нарушение его конституционных прав статьей 79 УК Российской Федерации и частью третьей статьи 399 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 1.

ПРЕЗИДЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ

Аннотация. В статье сформулированы представления о содержании, принципах, формах, видах и направлениях осуществления президентского контроля в отношении органов государственной власти субъектов РФ. Доказано, что президентский контроль выступает частью государственного контроля, который осуществляется с целью реализации конституционной функции по обеспечению функционирования и взаимодействия органов государственной власти и в соответствии с конституционным принципом разделения властей и системы сдержек и противовесов. Установлено, что по итогам президентского контроля наступает конституционная ответственность в виде различных санкций в отношении законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Определены организационно-правовые гарантии и ограничения осуществления президентского контроля. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства с целью устранения пробелов и дефектов, а также правоприменения — для соблюдения принципов открытости и прозрачности при осуществлении президентского контроля.

Ключевые слова: государственный контроль, президентский контроль, разделение властей, субъекты РФ, законодательный (представительный) орган, высшее должностное лицо, орган исполнительной власти, приостановление действия акта, вынесение предупреждения, утрата доверия, временное отстранение от должности, отрешение от должности, роспуск органа, оценка эффективности деятельности.

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.46.6.075-087



**Галина Николаевна
КОМКОВА,**

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права, декан юридического факультета Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н. Г. Чернышевского, заслуженный юрист РФ komkova_galina@mail.ru 410012, Россия, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83



**Елена Анатольевна
АБАЕВА,**

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н. Г. Чернышевского tihonea@inbox.ru 410012, Россия, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

© Г. Н. Комкова,
Е. А. Абаева, 2018

G. N. KOMKOVA,

*Doctor of Law, Professor, Head of Department of Constitutional and Municipal Law,
Dean of the Faculty of Law of the Saratov National Research University named
after N.G. Chernyshevsky, Honored Lawyer of the Russian Federation*
komkova_galina@mail.ru
410012, Russia, Saratov, ul. Astrakhanskaya, d. 83

E. A. ABAEVA,

*PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of Department
of Constitutional and Municipal Law of the Faculty of Law of the Saratov
National Research University named after N.G. Chernyshevsky*
tihonea@inbox.ru
410012, Russia, Saratov, ul. Astrakhanskaya, d. 83

PRESIDENTIAL CONTROL OF THE ACTIVITIES OF GOVERNMENT AUTHORITIES BODIES OF THE SUBJECTS OF FEDERATION

Abstract. *In the article presented, the authors formulate the ideas of the content, principles, forms, types and directions of implementing presidential control in relation to the state authorities of the subjects of the Russian Federation. It is proved that the presidential control is a part of the state control, which is carried out with the purpose of realizing the constitutional function to ensure the functioning and interaction of public authorities and in accordance with the constitutional principle of separation of powers and the system of «checks and balances». It is established that, following the results of the presidential control, the constitutional responsibility comes in the form of various sanctions against the legislative and executive bodies of the state power of the subjects of the Russian Federation. The organizational and legal guarantees and limitations of the presidential control are defined. The proposals have been formulated to improve legislation in order to eliminate gaps and defects, as well as enforcement—in order to comply with the principles of transparency and transparency in the exercise of presidential control.*

Keywords: *state control, presidential control, separation of powers, constituent entities of the Russian Federation, legislative (representative) body, higher official, executive body, suspension of the act, issuance of a warning, loss of confidence, suspension, dissolution of the body, evaluation of performance.*

Контрольная функция среди других функций современного российского государства выступает в настоящее время одной из самых важных, поскольку позволяет обеспечить стабильное развитие государства, полноценную реализацию прав и свобод проживающих в нем граждан. Как отмечает В. П. Беляев: «Содержание государственного контроля состоит в том, что уполномоченные органы и лица, используя организационно-правовые способы и средства, в рамках компетенции выясняют, соответствует ли деятельность подконтрольных объек-

тов нормативным предписаниям; анализируют результаты воздействия субъектов управления на управляемые объекты, степень отклонения от поставленных целей, запланированных способов и результатов и непосредственно принимают меры по их устранению и привлечению к ответственности виновных»¹. В определенной мере все государственные органы реализуют государственный контроль (надзор) в виде парламентского контроля, контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, конституционного контроля, прокурорского надзора. Однако контроль со стороны Президента Российской Федерации имеет особое значение, поскольку именно он призван обеспечить согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации).

Конституция напрямую не называет контроль в качестве основной функции главы государства, тем не менее такая деятельность предполагает осуществление им следующих полномочий:

- участие в формировании органов государственной власти как способ обеспечения единства государственной власти;
- руководство и координация деятельностью органов государственной власти в системе разделения властей;
- проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти;
- контроль за законностью и эффективностью деятельности органов государственной власти². Такой контроль выражается в проверке деятельности органов власти и ее результатов путем получения, анализа и оценки соответствующей информации³.

Контроль, осуществляемый Президентом РФ, стоящим вне системы разделения властей, распространяется на все сферы управленческой деятельности, входящие в его компетенцию как на федеральном, так и на региональном уровнях. Это коррелирует с задачами по взаимодействию федеральной и региональной власти по предметам совместного ведения, установленным ст. 72 Конституции, в том числе с обеспечением соответствия регионального законодательства Конституции и федеральным законам, а также защите прав и свобод человека и гражданина.

Реализуя контрольные полномочия в отношении органов государственной власти, Президент обязан руководствоваться конституционными принципами федерализма, государственной целостности, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ), разделе-

¹ См.: *Беляев В. П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 11.

² *Абаева Е. А.* Президентский контроль за эффективностью деятельности органов власти в условиях экономического кризиса // Политико-правовые проблемы взаимодействия власти, бизнеса и общества в условиях экономического кризиса : материалы IX Междунар. науч.-практ. конференции аспирантов, преподавателей, практических работников, посвященной 80-летию Саратовской области. Саратов : Саратовский источник, 2016. С. 3.

³ *Тарасов А. М.* Президентский контроль: понятие и система : учеб. пособие. СПб. : Юридический центр-Пресс, 2004. С. 145.



ния властей (ст. 10 Конституции РФ), предусматривающего самостоятельность, взаимодействие и взаимный контроль органов власти в рамках системы сдержек и противовесов⁴. Кроме того, для обеспечения устойчивого развития всей территории страны⁵ Президентом РФ были определены цели, приоритетные задачи и механизмы реализации государственной политики⁶.

В Конституции РФ заложены лишь отдельные элементы президентского контроля и только в отношении исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Что касается президентского контроля за деятельностью законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, его регулирование предусмотрено Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Закон № 184-ФЗ)⁷. В данном Законе президентский контроль выступает как отдельный вид контроля, поскольку государственному контролю (надзору) за деятельностью органами государственной власти, осуществляемому органами прокуратуры и иными специально уполномоченными органами, посвящена отдельная ст. 29.2.

Обеспечивает реализацию президентского контроля органов государственной власти субъектов РФ специальное Контрольное управление в составе Администрации Президента РФ и полномочные представители Президента РФ в федеральных округах. Так, в число задач Контрольного управления входит контроль и проверка исполнения органами исполнительной власти субъектов РФ федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента РФ⁸.

Полномочные представители в федеральном округе выступают территориальным звеном структур президентского контроля⁹, что подтверждает наличие в его аппарате должности главного федерального инспектора, осуществляющего

⁴ Стародубцева И. А. Особенности конституционной системы «сдержек и противовесов» в России и Франции: от теории к развитию в законодательстве // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 30.

⁵ Авакьян С. А. Глава Российского государства и региональные структуры власти: опыт и проблемы взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 43.

⁶ Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

⁷ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁸ Указ Президента РФ от 08.06.2004 № 729 (ред. от 25.07.2014) «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2395.

⁹ Черкасов К. В. Вопросы реализации контрольно-координационных полномочий Президента России на межрегиональном уровне государственного управления: сущность, перспективы оптимизации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3.

контрольные функции в соответствующем субъекте РФ федерального округа. Они организуют контроль за исполнением федерального законодательства и реализацией федеральных программ в своем округе, взаимодействуя с Контрольным управлением; вносят Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ¹⁰. Несомненно, создание и развитие данного института связано с необходимостью повышения эффективности функционирования государства и его органов и совершенствования системы контроля за исполнением их решений¹¹.

Необходимо отметить, что Президент РФ, осуществляя свои контрольные функции в отношении органов власти субъектов РФ, вправе применять по отношению к ним различные виды конституционно-правовой ответственности: предупреждение, роспуск регионального парламента, временное отстранение от исполнения обязанностей, отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ и др.

Так, согласно п. 4 ст. 9 Закона № 184-ФЗ при установлении судом факта принятия региональными законодателями актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, если законодательный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда в течение 6 месяцев, и после истечения данного срока судом установлено, что в результате уклонения от исполнения решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, Президент РФ выносит *предупреждение* законодательному органу субъекта РФ, которое принимается в форме указа.

Если в течение трех месяцев со дня вынесения предупреждения этот орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент РФ вправе *распустить* законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ. Следует заметить, что практика по таким делам отсутствует. Примечательно, что во всех остальных случаях правом роспуска законодательного (представительного) органа обладает высшее должностное лицо либо это происходит по решению суда.

В отношении органов исполнительной власти субъектов РФ Конституцией РФ закреплено лишь одно президентское правомочие — *приостанавливать действие актов* данных органов до решения вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ). Как отмечал О. Е. Кутафин, издание президентских указов о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъек-

¹⁰ Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 19.07.2017) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

¹¹ Абаева Е. А. Современная конституционно-правовая регламентация организации и деятельности полномочных представителей Президента в России // Известия СГУ. Новая серия. Серия : Экономика. Управление. Право. 2016. № 4. С. 465.

тов РФ является реализацией им своих контрольных функций главы государства, фактически возглавляющего исполнительную власть¹².

Согласно Конституции РФ такое приостановление актов региональных органов исполнительной власти возможно по следующим основаниям: противоречие этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушение прав и свобод человека и гражданина. Действуя в этих случаях как гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, руководитель внешнеполитического блока, Президент РФ ограничен в своих решениях и может только приостанавливать акты, передавая разрешение конфликта в судебную инстанцию¹³. Следует заметить, что Президент РФ не обладает компетенцией определять конституционность актов, в этой связи он наделяется полномочиями по обращению в Конституционный Суд РФ с такими запросами (п. «б» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ). Подобные пределы реализации президентских полномочий объясняются федеративной природой российского государства, что делает недопустимым произвольное присвоение органами государственной власти, в том числе Президентом РФ, всей полноты полномочий по предметам совместного ведения без учета региональных интересов.

На практике Президент РФ не раз приостанавливал акты органов исполнительной власти субъектов РФ. Всего, согласно банку документов на официальном сайте Президента России, насчитывается 27 подобных указов в отношении 4 республик: Ингушетии (4 указа), Адыгеи (3), Башкортостана (2), Саха (Якутия) (2), Чувашии (1); 9 областей: Оренбургской (1), Тульской (1), Архангельской (1), Владимирской (1), Воронежской (6), Тверской (1), Московской (1), Мурманской (1), Ленинградской (1) и Красноярского края (1)¹⁴.

Заметим, некоторые из актов приостанавливались не полностью, а только в части, противоречащей Конституции РФ (например, в отношении актов Ленинградской области), или одним указом приостанавливалось действие сразу нескольких актов исполнительной власти (например, Указ Президента РФ от 29.04.1996 № 607 «О приостановлении действия некоторых постановлений, принятых администрацией Воронежской области»). Что касается содержания, то в вводной части указа были установлены статьи Конституции и законы, нарушенные региональным актом, а резолютивная включала 2 части: в первой содержалось указание на приостановку акта, во второй исполнительным органам субъектов РФ предлагалось отменить акты как не соответствующие Конституции РФ и федеральному законодательству. Примечательно, что подобные указы издавались с периодом с 1994 г. по 2001 г., наибольшее число которых (13) пришлось на 2000 г.

¹² Кутафин О. Е. Глава государства : монография. М. : Проспект, 2012. С. 442.

¹³ Судебная практика в современной правовой системе России : монография / Т. Я. Хабриева, В. В. Лазарев, А. В. Габов [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой, В. В. Лазарева. М. : ИЗИСП при Правительстве РФ, Норма, Инфра-М, 2017. С. 205.

¹⁴ Сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/search?type=3&title=%D0%BE%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B8&page=3> (дата обращения: 09.02.2018).

Законодательство расширяет президентские контрольные полномочия в отношении органов исполнительной власти регионального уровня. Так, ст. 29 Закона № 184-ФЗ наделяет Президента РФ полномочиями приостанавливать действие акта высшего должностного лица и органа исполнительной власти субъекта РФ по тем же основаниям, которые указаны в ч. 2 ст. 85 Конституции РФ. Соблюдая принцип разделения властей и действия системы сдержек и противовесов, федеральный законодатель предусмотрел возможность данных субъектов обратиться в суд для решения вопроса о соответствии изданного ими акта необходимым требованиям, тем самым оспорить законность президентского решения¹⁵.

Иной формой реализации контрольных полномочий главы российского государства выступает *вынесение предупреждения* высшему должностному лицу за издание нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным и федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом и если высшее должностное лицо в установленный законом срок не приняло мер по исполнению решения суда. Следует предположить, что в данной процедуре Президент РФ участвует в качестве органа, осуществляющего контроль за исполнением решения суда, в отличие от превентивного досудебного решения, содержащегося в норме ч. 2 ст. 85 Конституции РФ.

Пункт «б» ст. 29.1 Закона № 184-ФЗ содержит детализацию и конкретизацию модели, заложенной в названной конституционной статье. Так, если высшее должностное лицо в течение двух месяцев со дня издания президентского указа о приостановлении его или органа исполнительной власти субъекта РФ акта уклоняется от приостановления или изменения этого акта (если только оно не обратилось в этот период в суд за разрешением спора), Президент РФ также выносит предупреждение.

Следующим шагом Президента РФ в отношении высшего должностного лица субъекта РФ, не реагирующего должным образом на предупреждение главы государства, является *отрешение от должности*. Такая мера применяется и по иным основаниям, установленным нормами Закона № 184-ФЗ:

- в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;
- в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение обязанностей (в том числе по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации);
- в случае неисполнения им решения Конституционного Суда РФ, принятого в отношении нормативного правового акта, если указанное решение не исполнено в течение одного месяца со дня его вступления в силу или в иной указанный в решении срок.

Законодательство предусматривает президентское участие в привлечении по представлению Генерального прокурора РФ высшего должностного лица субъекта РФ в качестве обвиняемого и предъявлении ему обвинения в совершении

¹⁵ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».



тяжкого или особо тяжкого преступления (ч. 4 ст. 29.1 Закона № 184-ФЗ). Генеральный прокурор РФ направляет представление о временном отстранении от должности указанного лица Президенту РФ, который в течение 48 часов с момента поступления представления принимает решение о *временном отстранении* данного лица от должности либо об отказе в этом¹⁶. Таким образом, и в этом случае последнее слово остается за Президентом РФ. По мнению Конституционного Суда РФ, президентское решение о временном отстранении высшего должностного лица в случае предъявления ему обвинения служит правовым средством обеспечения объективности уголовного преследования, а также создает гарантию от возможного злоупотребления властью со стороны подозреваемого¹⁷.

Решения Президента РФ о предупреждении, временном отстранении от исполнения обязанностей, об отрешении от должности высшего должностного лица принимаются в форме указов. В двух последних случаях Президент РФ обязан довести свои решения до сведения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ с целью исключения дальнейшего исполнения своих обязанностей и принятия властных решений даже на короткое время высшим должностным лицом, отстраненным от власти. Подобные решения не носят абсолютного характера, поскольку законом предусмотрено право высшего должностного лица обжаловать в Верховный Суд РФ соответствующий указ (п. 6 ст. 29.1 Закона № 184-ФЗ). Примечательно, что в своих действиях Президент РФ ограничен строго установленными сроками по вынесению решений в отношении органов государственной власти субъектов РФ.

Практика реализации такой санкции президентского контроля, как отрешение высшего должностного лица субъекта РФ от должности, началась с 2005 г., когда указами Президента РФ с формулировкой об «утрате доверия» своих постов лишились: губернатор Корякского автономного округа (от 09.03.2005 № 272), глава администрации Ненецкого автономного округа (от 21.07.2006 № 744), губернатор Амурской области (от 10.05.2007 № 612), мэр Москвы (от 28.09.2010 № 1183), губернатор Новосибирской области (от 17.03.2014 № 145), губернатор Брянской области (от 09.09.2014 № 614), губернатор Сахалинской области (от 25.03.2015 № 162), глава Республики Коми (от 30.09.2015 № 495), губернатор Кировской области (от 28.07.2016 № 377). Последним на сегодня (десятым) подобным Указом от 4 апреля 2017 г. № 142 лишился своего поста глава Удмуртской Республики¹⁸.

¹⁶ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 31.12.2017. Ч.5 ст. 114 // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея» // СЗ РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

¹⁸ URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&a3=102000503&a3type=1&a3value=%D3%EA%E0%E7&a6=102000070&a6type=1&a6value=%CF%F0%E5%E7%E8%E4%E5%ED%F2&a15=&a15type=1&a15value=&a7type=1&a7from=&a7to=&a7date=&a8=&a8type=1&a1=&a0=%F3%F2%F0%E0%F2%E0+%E4%EE%E2%E5%F0%E8%FF&a16=&a>

Вначале такие указы назывались по имени высшего должностного лица (2005 г. — «О Логинове В. А.», 2006 г. — «О Баринове А. В.», 2007 г. — «О Короткове Л. В.»), затем были унифицированы — «О досрочном прекращении полномочий...». В их вводной части содержалась ссылка на пп. «г» п. 1 ст. 19 Закона № 184-ФЗ, в резолютивной — решение «отрешить от должности в связи с утратой доверия» без объяснения причин. Лишь в первом указе содержались основания президентского решения — срыв завоза топлива в регион, повлекший размораживание систем отопления, «что привело к массовым нарушениям прав и свобод граждан». Публичные заявления со стороны Президента РФ и его пресс-секретаря на данный счет тоже практически отсутствуют. Лишь однажды, в 2010 г., комментируя свое решение в отношении мэра Москвы Ю. М. Лужкова, Президент РФ Д. А. Медведев сослался на прямое установление своего правомочия¹⁹, а С. Е. Нарышкин, который на тот момент занимал пост руководителя Администрации Президента РФ, назвал причинами отставки «неэффективное управление городом» и «запредельный уровень коррупции»²⁰. Несмотря на то что Федеральным законом от 02.05.2012 № 40-ФЗ в названную выше норму Закона № 184-ФЗ были внесены уточнения (основания утраты доверия Президента РФ, а именно факты коррупции или неурегулирование конфликта интересов²¹, а в 2013 г. появилось еще одно основание — установления фактов открытия или наличия счетов (вкладов) в иностранных банках за пределами РФ²²), в последующих указах основания отсутствовали, что, на наш взгляд, не соответствует принципам объективности, открытости и гласности, лежащим в основе государственного контроля (надзора) в отношении органов государственной власти и должностных лиц субъектов РФ (ч. 3 ст. 29.2 Закона № 184-ФЗ). Исходя из этого, на наш взгляд, указание в акте Президента РФ об отрешении от должности главы субъекта РФ причины, по которым он утратил доверие главы государства, способствовало бы повышению эффективности президентского контроля, а также предотвращению повторения подобных случаев впредь.

В последнее время осуществлению президентского контроля за деятельностью органов власти субъектов РФ способствует инициатива такой значимой общественной организации, как Общероссийский народный фронт. Так, по итогам

16type=1&a16value=&a17=&a17type=1&a17value=&a4=&a4type=1&a4value=&a23=&a23type=1&a23value=&textpres=&sort=7.

¹⁹ Дмитрий Медведев объяснил, за что отрешил Лужкова от должности // Сайт «Комсомольской правды». URL: <https://www.stav.kp.ru/daily/24565/738838/> (дата обращения: 11.02.2018).

²⁰ Отставки глав субъектов РФ в связи с утратой доверия // Досье Информационного агентства России. URL: <http://tass.ru/info/1429253> (дата обращения: 11.02.2018).

²¹ СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.

²² Федеральный закон от 07.05.2013 № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами”» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2329.

общественного контроля, проведенного Общероссийским народным фронтом, были отправлены в отставку ряд губернаторов (Новосибирской, Волгоградской областей)²³, другие отрешены от должности Президентом РФ и привлечены к уголовной ответственности (Сахалинской области)²⁴.

Осуществление президентского контроля, как и иных полномочий высшего руководителя государства, отличается широкий спектр направлений и возможность использования инструментов, не предусмотренных законодательством, но подразумеваемых в силу неопределенности норм и возможности их широкого толкования. Так, специфическим способом (не установленным законом) президентского реагирования можно считать объявление выговора главе Республики Карелия А. П. Худилайнену в связи с нарушением обязательств по организации переселения граждан из аварийного жилищного фонда²⁵, в дальнейшем глава Республики был отправлен в отставку²⁶. Использование такого инструмента президентского контроля, как выговор высшему должностному лицу субъекта РФ, должно получить законодательное оформление в виде внесения поправок в п. 2 ст. 26.1 Закона № 184-ФЗ.

В отношении решений о временном отстранении высшего должностного лица в банке документов на официальном сайте Президента РФ упомянут лишь один Указ — от 23.03.1996 № 416 «О временном отстранении Подгорнова Н. М. от должности главы администрации Вологодской области»²⁷.

В последнее время широкое распространение получила еще одна форма президентского контроля, а именно *оценка эффективности деятельности* региональных органов исполнительной власти (ст. 23.3.2 Закона № 184-ФЗ), которая выражается в следующих полномочиях:

- утверждение перечня показателей такой эффективности;
- установление порядка и сроков представления докладов высшего должностного лица о фактически планируемых и достигнутых значениях показателей эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти главе государства;
- содействие достижению и (или) поощрение достижения наилучших значений показателей эффективности путем издания нормативных правовых ак-

²³ «Народный фронт» нацелился на рязанского губернатора. Движение президента встраивается в кадровую политику // Коммерсант.ru. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2449029> (дата обращения: 11.02.2018).

²⁴ Александр Хорошавин отдал все и остался должен. После конфискации экс-губернатор Сахалина получил штраф в 500 миллионов и сел на 13 лет // Коммерсант.ru. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3546078> (дата обращения: 11.02.2018).

²⁵ Указ Президента РФ от 17.02.2016 № 62 «Об объявлении выговора главе Республики Карелия» // Сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40535> (дата обращения: 11.02.2018).

²⁶ Карельский выход. Почему Александр Худилайнен не удержался во главе республики // Lenta.ru. URL: https://lenta.ru/articles/2017/02/15/hoodie_ushel/ (дата обращения: 11.02.2018).

²⁷ Сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9076> (дата обращения: 11.02.2018).

тов, предусматривающих выделение за счет средств федерального бюджета грантов субъектам РФ.

Введение такого обязательного вида президентского контроля весьма полезно и перспективно, поскольку из всего многообразия субъектов РФ позволяет определить те, чьи органы власти работают нерезультативно, что ведет к снижению уровня жизни жителей данной территории. Выявлению таких региональных органов власти способствует перечень показателей, который может совершенствоваться, отвечая на вызовы времени. Так, в ноябре 2017 г. Президентом РФ был утвержден новый перечень показателей эффективности региональной исполнительной власти²⁸, в основе которых положен конституционный принцип социального характера российского государства (ст. 7 Конституции РФ). В отличие от предыдущего перечня²⁹, количество показателей эффективности увеличилось с 12 до 24, среди которых вместо одного показателя по оценке населением деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ появилось три новых: условия для самореализации, удовлетворенность услугами в сферах образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания, эффективность деятельности органов государственной власти РФ. Это показывает внимание главы российского государства к общественному климату в регионах, позволяющему избежать социальных конфликтов и обеспечить стабильность нашего федеративного государства.

В оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ Президент взаимодействует с Правительством РФ, которому Указом от 14.11.2017 № 548 поручено разработать методику оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, а также представлять Президенту РФ ежегодно, до 1 ноября, доклад об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по итогам отчетного года с учетом динамики показателей за трехлетний период, предшествующий отчетному периоду. Такие доклады, согласно названному выше Указу, Правительство РФ предварительно получает из регионов и проводит соответствующий анализ. Однако отсутствие правового механизма конституционно-правовой ответственности при недостижении региональных показателей эффективности как в Законе № 184-ФЗ, так и в Указе от 14.11.2017 № 548 явно не будет способствовать результативности президентского контроля. Кроме того, Федеральным законом от 23.06.2014 № 165-ФЗ³⁰ в ст. 29.1 Закона № 184-ФЗ были внесены дополнения, устанавливающие ответственность должностных лиц органов исполни-

²⁸ Указ Президента РФ от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 47. Ст. 6963.

²⁹ Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 (ред. от 16.01.2015) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 35. Ст. 4774.

³⁰ Федеральный закон от 23.06.2014 № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3371.

тельной власти за недостижение запланированных результатов социально-экономического развития субъекта РФ, включая установленные государственными программами субъекта РФ показатели эффективности их реализации. Следует констатировать, что данная норма не содержит порядка выявления указанных нарушений и наложения ответственности, что ставит под сомнение возможность ее реализации на практике³¹. Здесь как раз и может сыграть свою роль такой вид конституционно-правовой ответственности, как выговор Президента РФ высшему должностному лицу субъекта Федерации за неэффективную работу по социально-экономическому развитию региона, который в следующем году при сохранении данной отрицательной тенденции может стать основанием для отставки главы субъекта РФ.

Таким образом, исследование института президентского контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ свидетельствует о том, что такой контроль в федеративном государстве выступает важным фактором обеспечения конституционного принципа равноправия всех субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, а также обеспечения стабильного и эффективного развития всех российских субъектов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Абаева Е. А.* Президентский контроль за эффективностью деятельности органов власти в условиях экономического кризиса // Политико-правовые проблемы взаимодействия власти, бизнеса и общества в условиях экономического кризиса : материалы IX Международной научно-практической конференции аспирантов, преподавателей, практических работников, посвященной 80-летию Саратовской области. — Саратов : Саратовский источник, 2016.
2. *Абаева Е. А.* Современная конституционно-правовая регламентация организации и деятельности полномочных представителей Президента в России // Известия СГУ. Новая серия. — Серия : Экономика. Управление. Право. — 2016. — № 4.
3. *Авакьян С. А.* Глава российского государства и региональные структуры власти: опыт и проблемы взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 11.
4. *Беляев В. П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2006.
5. *Кутафин О. Е.* Глава государства : монография. — М. : Проспект, 2012.

³¹ *Зюзин С. Ю., Юдина А. Б., Карташова Ю. А., Гребенникова А. А.* Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (постатейный) / под ред. Н. И. Воробьева. СПС «КонсультантПлюс», 2014. С. 214.

6. *Стародубцева И. А.* Особенности конституционной системы «сдержек и противовесов» в России и Франции: от теории к развитию законодательства // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 3.
7. Судебная практика в современной правовой системе России : монография / Т. Я. Хабриева, В. В. Лазарев, А. В. Габов [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой, В. В. Лазарева. — М. : ИЗИСП при Правительстве РФ, Норма, Инфра-М, 2017.
8. *Тарасов А. М.* Президентский контроль: понятие и система : учеб. пособие. — СПб. : Юридический центр-Пресс, 2004.
9. *Черкасов К. В.* Вопросы реализации контрольно-координационных полномочий Президента России на межрегиональном уровне государственного управления: сущность, перспективы оптимизации // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 3.



**Валериан Алексеевич
ЛЕБЕДЕВ,**

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ
lebedev_va@bk.ru
 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ПОЛНОМОЧНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

Аннотация. Важную роль в проведении единой федеративной политики государства, в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации играет институт полномочных представителей Президента в федеральных округах. В статье рассматриваются причины введения этого института, его роль в укреплении российского государства и перспективы дальнейшего совершенствования и развития.

Ключевые слова: Президент РФ, полномочный представитель, федеральный округ, субъекты РФ, Конституция.

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.46.6.088-096

V. A. LEBEDEV,

Doctor of Law, Professor, Professor of Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honoured Scholar of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation
lebedev_va@bk.ru
 125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

THE ESTABLISHMENT AND EVOLVEMENT OF THE INSTITUTION OF THE PLENIPOTENTIARY REPRESENTATIVE OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN FEDERAL DISTRICT

Abstract. An important part in conducting of a unified federal practice of the state in ensuring the coordinated functioning and interaction of federal bodies of state power and state authorities of the constituent entities of the Russian Federation, is played by the institution of plenipotentiary representatives of the President in federal districts. This article presents the reasons of occurrence of this institution, its role in strengthening the Russian state and the prospects for further improvement and development.

Keywords: President of the Russian Federation, plenipotentiary representative, federal district, subjects of the Russian Federation, Constitution of the Russian Federation

Президент РФ занимает особое место в системе высших органов государственной власти, что проявляется в его конституционно закрепленных функциях. Так, Президент «является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, в установленном Конституцией Российской Федерации порядке принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти» (ст. 80 Конституции РФ). Президент в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Как глава государства Президент представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Конституционно-правовой статус главы государства предопределяет объем его полномочий. В целях оказания помощи Президенту РФ в выполнении им конституционных полномочий создаются различные органы и назначаются должностные лица, среди которых важную роль играет институт полномочных представителей Президента РФ.

За сравнительно небольшой промежуток времени этот институт неоднократно менялся и совершенствовался, наполнялся новым содержанием.

Обратимся к истории. Институт полномочного представителя в Российской Федерации берет свое начало с I съезда народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г., на котором была принята Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. К тому времени властные структуры в регионах практически перестали существовать. Провозглашенный Президентом Б. Н. Ельциным так называемый «парад суверенитетов» существенно ослабил всю систему государственной власти страны. Практически полностью была разрушена и прежняя система взаимоотношений центра с регионами.

Ряд руководителей регионов, а это было особенно заметно после августовского путча 1991 г., не поддерживали Президента. В создавшейся ситуации Президент издал Указ «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР»¹. Согласно ст. 5 этого Указа в целях обеспечения взаимодействия высших органов исполнительной власти РСФСР и республик в составе РСФСР учреждаются представительства республик при Президенте РСФСР и представительства Президента РСФСР в этих республиках. В целях координации деятельности органов исполнительной власти РСФСР, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Ленинграда Президентом РСФСР назначаются его представители на местах. Согласно названному Указу исполнительно-распорядительные функции государственного управления в краях, областях, автономной области и автономных округах осуществляются главами администраций, ставших фактическими правопреемниками соответствующего исполнительного комитета Совета народных депутатов.

¹ Указ Президента РСФСР от 22.08.1991 № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1146.

В целях успешной реализации Указа Президент издал распоряжение, которым было утверждено Временное положение о представителях Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде². Буквально через два дня аналогичное распоряжение он издает о представителях Президента в республиках³. Но поскольку эти акты носили временный характер, в них не были закреплены задачи, права и обязанности полномочных представителей, не были определены меры ответственности, которые могли бы быть применены к ним в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения полномочными представителями своих функций. Что касается самих функций, то они также четко не были определены⁴.

К концу 1991 г. представители Президента РСФСР были назначены более чем в половине субъектов, за исключением республик. Там этот процесс несколько затянулся⁵.

Каковы же были причины введения Президентом РСФСР своих представителей? По мнению В. Н. Лысенко, главной причиной введения Президентом РСФСР своих представителей является то, что ему не удалось сразу сместить с руководящих постов на местах «старую номенклатуру» и поставить лояльных своей политике руководителей, которых к тому же на тот период объективно было не так много⁶. Что же касается обязанностей представителей Президента, то они не были четко определены. Представители Президента должны были информировать Президента о ситуации, сложившейся в регионе в различных сферах деятельности. И пожалуй, основное — о степени политической лояльности главы субъекта и его окружения Президенту.

Противостояние элит нарастало, и в апреле 1992 г. VI съезд народных депутатов РФ рекомендует упразднить этот институт. В это же время Президент инициировал проверку деятельности региональных администраций, в результате которой Контрольное управление Президента выявило серьезные нарушения в их деятельности, и вопрос об упразднении данного института с повестки дня был снят. Указом Президента РФ от 15.07.1992 № 765 было утверждено новое

² Распоряжение Президента РСФСР от 31.08.1991 № 33-рп «Об утверждении Временного положения о представителях Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=221516> (дата обращения: 26.01.2017).

³ Распоряжение Президента РСФСР от 02.09.1991 № 34-рп «Об утверждении Временного положения о представительствах Президента РСФСР в республиках в составе РСФСР» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=221520> (дата обращения: 26.01.2017).

⁴ *Лебедев В. А.* Причины и условия появления института полномочного представителя Президента в Российской Федерации (1990—2000 гг.) // Проблемы права. 2017. № 5. С. 63—64.

⁵ К примеру, в Республиках Татарстан и Башкортостан представители Президента до 2000 г. так и не были назначены.

⁶ *Лысенко В. Н.* История повторяется трижды. По поводу создания семи федеральных округов на территории Российской Федерации // Российская газета. 2000. 16 мая. С. 4.

Положение о представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге⁷.

Этим Положением устанавливался порядок назначения и освобождения представителей Президента от должности. Теперь они назначались Указом Президента, подчинялись ему и несли перед ним персональную ответственность.

Известные события конца 1993 г. и их последствия коренным образом изменившие политическую ситуацию в стране, способствовали дальнейшему преобразованию института представителей Президента РФ в регионах. Указом Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»⁸, в целях «сохранения единства и целостности Российской Федерации, вывода страны из экономического и политического кризиса, обеспечения государственной и общественной безопасности Российской Федерации, восстановления авторитета государственной власти», было «преврано» осуществление «законодательной, распорядительной функций» Съездом народных депутатов и Верховным Советом страны.

Указом от 09.10.1993 № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» была формально юридически и фактически разрушена система местных органов власти. Исполнительно-распорядительные функции, закрепленные законодательством Российской Федерации за Советом народных депутатов, были в нарушение действующей Конституции возложены на администрацию соответствующего субъекта Российской Федерации⁹.

Президент РФ добился легитимации института своих представителей в Конституции РФ. Согласно п. «к» ст. 83 Президент РФ получил право назначать и освобождать от должности своих полномочных представителей. Причем Конституция предоставляет ему полную свободу выбирать сферы, где он сочтет необходимым иметь своих представителей¹⁰.

10 июня 1994 г. Президент издает Указ № 1186 «О полномочных представителях Президента РФ в субъектах Российской Федерации»¹¹, согласно которому назначенные ранее представители Президента в республиках, краях, областях, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге

⁷ Указ Президента РФ от 15.07.1992 № 765 «Об утверждении Положения о Представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге» // Российская газета. № 176. 24.07.1992.

⁸ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

⁹ Лебедев В. А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства. М. : Проспект, 2015. С. 27.

¹⁰ В Конституции не уточняется, о каких именно представителях идет речь. Помимо рассматриваемого нами института полномочных представителей в федеральных округах, полномочные представители Президента представляют интересы Президента в федеральных органах государственной власти: в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, в Государственной Думе Федерального Собрания РФ, в Конституционном Суде РФ.

¹¹ Указ Президента РФ от 10.06.1994 № 1186 «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 7. Ст. 698.



стали именоваться полномочными представителями Президента России в соответствующих субъектах РФ.

Несколько позже Указом Президента РФ от 09.07.1997 № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации»¹² институт полномочных представителей Президента РФ в субъектах РФ был преобразован в институт полномочных представителей Президента РФ в регионах РФ.

Полномочия представителей Президента постоянно увеличивались. При полномочных представителях были учреждены региональные коллегии, в которые по должности вошли руководители органов, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. В 1996 г. в структуре Администрации было создано Управление по координации деятельности полномочных представителей Президента в субъектах Федерации¹³.

К концу 1990-х гг. представители Президента заметно утратили свою роль в проведении политики на своей территории. Больше влияние на регионалов в те времена порой имели кураторы из Управления Администрации Президента по работе с территориями, позже Территориального управления Президента, также отвечавшие за «политику», кадры и пр.¹⁴

Это было одной из причин, по которой в Администрации Президента стали задумываться о кардинальной реформе института представителей, о поднятии представительства с регионального уровня на межрегиональный. В 1997 г. Указом Президента было закреплено, что «представительская» территория может охватывать несколько субъектов Федерации¹⁵.

К 1999 г. наметилась конфедеративная направленность в историческом движении российского государства. Возникла необходимость в укреплении российской государственности.

В 2000 г. внутри федеральной власти в целом и президентуры в частности сложился полный консенсус относительно того, что в стране нужно наводить порядок и что ресурсов, необходимых для этого, вполне достаточно. Стала осуществляться корреляция государственной политики, направленная на повышение эффективности государственного управления в условиях федерализма. Был провозглашен курс на укрепление вертикали исполнительной власти. И, несмотря на отсутствие необходимого единства в конкретных подходах, была проведена целая серия успешных централизованных реформ. Все главы в субъектах РФ так или иначе понимали объективную необходимость и неизбежность централизации. Предотвращение распада государства, недопущение дезинтеграции через

¹² Указ Президента РФ от 09.07.1997 № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3421.

¹³ Лебедев В. А. Законодательные и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации. Челябинск, 1999. С. 34.

¹⁴ Иванов В. Путинский федерализм (Центральные реформы в России в 2000—2008 годах). М. : Территория будущего, 2008. С. 56.

¹⁵ Указ Президента РФ от 09.07.1997 № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3421.

упрочение суверенитета страны стало побудительной причиной образования федеральных округов, а еще одним важным инструментом в руках Президента России стал институт полномочных представителей в федеральных округах¹⁶.

Указом Президента РФ от 13.05.2000 № 849 было утверждено Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе¹⁷. В этом документе подчеркивается, что институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах учреждается «...в целях обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений».

К настоящему времени в нашей стране существует 8 федеральных округов:

- Центральный федеральный округ (Центр федерального округа — г. Москва);
- Северо-Западный федеральный округ (Центр федерального округа — г. Санкт-Петербург);
- Южный федеральный округ (Центр федерального округа — г. Ростов-на-Дону);
- Северо-Кавказский федеральный округ (Центр федерального округа — г. Пятигорск);
- Приволжский федеральный округ (Центр федерального округа — г. Нижний Новгород);
- Уральский федеральный округ (Центр федерального округа — г. Екатеринбург);
- Сибирский федеральный округ (Центр федерального округа — г. Новосибирск);
- Дальневосточный федеральный округ (Центр федерального округа — г. Хабаровск).

Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе — должностное лицо, представляющее Президента РФ в пределах соответствующего федерального округа и обеспечивающее реализацию его конституционных полномочий главы государства. Полномочный представитель является государственным служащим и входит в состав Администрации Президента РФ, назначается на должность и освобождается от нее Президентом РФ, подчиняется и подотчетен непосредственно Президенту РФ и назначается на срок, не превышающий срока исполнения Президентом РФ своих полномочий.

Полномочный представитель имеет заместителей, распределяет между ними обязанности и руководит их деятельностью. Заместители полномочного представителя являются федеральными государственными служащими и входят в состав Администрации Президента Российской Федерации. Назначение на должность заместителей полномочных представителей Президента РФ, помощников полномочных представителей Президента РФ, освобождение их от должности, а также

¹⁶ Пастухова Н. Б. Конституция РФ 1993 года — важный этап становления государственного суверенитета России // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики : сборник трудов кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации / отв. ред. С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина. М., 2008. С. 98.

¹⁷ См.: СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112. (в ред. Указа Президента РФ от 20.03.2017 № 120).

применение к ним мер поощрения и дисциплинарного взыскания осуществляются руководителем Администрации Президента РФ.

Властными полномочиями представитель Президента в федеральном округе не наделен. В то же время он имеет право запрашивать и получать необходимые ему документы, организовывать проверки исполнения указов и распоряжений Президента, ход реализации федеральных программ; имеет право беспрепятственного доступа в любые организации в федеральном округе.

При полномочных представителях функционирует ряд консультативных совещательных органов.

Мы разделяем высказанную в литературе точку зрения о том, что благодаря учреждению института полномочного представительства Президента в федеральных округах удалось: организовать связь главы государства с субъектами Федерации, информирование Президента по всем проблемным аспектам взаимодействия органов государственной власти всех уровней и тем самым повысить эффективность их взаимодействия; обеспечить единство правового пространства России; вывести региональные подразделения федеральных структур из-под влияния органов власти субъектов Федерации; снизить напряжение на уровне субъектов Федерации, многочисленные конфликты, в том числе связанные с переделом собственности; развить и повысить эффективность взаимодействия внутри страны в экономической, политической и других сферах на базе создания федеральных округов; повысить эффективность института федеральных инспекторов, выполняющих задачу связующего звена между полномочным представителем и субъектами Федерации¹⁸.

С момента создания и до настоящего времени не прекращаются споры о будущем института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Одни авторы полагают, что этот институт в перспективе должен быть ликвидирован. Другие же, наоборот, считают, что он должен получить дальнейшее развитие. Некоторые исследователи, поддерживая сохранение этого института, полагают, что целесообразно переподчинить полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах Председателю Правительства РФ и создать вместо института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах институт полномочных представителей Правительства РФ¹⁹.

По мнению В. Ю. Мазурова, одна из проблем видится в том, что статус полномочного представителя Президента в федеральном округе представляется в чем-то аналогичным статусу федерального министра или руководителя иного федерального органа исполнительной власти. По его мнению, сходство значительно усиливает датированный 29 января 2010 г. Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «О внесении изменений и дополнений в ст. 6 и 11 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»», который ввел в отечественное законодательство о государственном строительстве весьма интересную новеллу. Отныне полномочным представителям Президента РФ в федеральных округах

¹⁸ *Кандалов П. М.* Конституционно-правовые основы становления и развития института полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральных округах : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 169—170.

¹⁹ *Матюшкин Г. О.* Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе как субъект контрольной власти // Политический журнал. 2005. № 8. С. 32.

законодательным путем предоставлена возможность одновременно замещать и государственные должности членов Правительства РФ (заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров). Становясь членами Правительства РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, по сути дела, становятся представителями не только Президента РФ, но и Правительства России, а следовательно — представителями всей системы федеральной исполнительной власти²⁰.

На наш взгляд, здесь не все так просто. Президент РФ не входит в систему органов государственной власти, и действующая Конституция не дает оснований отнесения его к исполнительной власти. Мы полагаем нецелесообразной реорганизацию института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в институт полномочных представителей Правительства РФ, поскольку представители Президента РФ выполняют задачи и функции, не свойственные иным государственным органам и не могущие быть эффективно реализованными полномочными представителями Правительства РФ в федеральных округах.

Полномочные представители в федеральных округах являются представителями Президента как главы государства. Они регулярно встречаются с Президентом и главой его Администрации. Основными задачами полномочного представителя являются: организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ; организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти; обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ; представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту РФ соответствующих предложений.

Мы полагаем необходимым расширение функций полномочных представителей Президента РФ по обеспечению единого правового пространства. Представляется целесообразным наделить полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах правом правотворческой инициативы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также правом внесения предложений о целесообразности принятия ими того или иного правового акта.

На наш взгляд, институт представителя Президента за время своего существования доказал свою политическую жизнеспособность. Конечно, сложно сказать, какой отрезок времени определен функционированию этого института. Возможно, что при укрупнении субъектов Российской Федерации отпадет необходимость в этом институте. Однако в настоящее время в условиях санкций, глобального экономического кризиса особое значение приобретает своевременная реализация на местах антикризисных мероприятий, инициируемых федеральной государственной властью. И здесь важная роль отводится представителям Президента РФ в федеральных округах.

²⁰ Мазуров В. Ю. Федеральные округа в территориальной системе организации государственной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015. С. 29.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Иванов В.* Путинский федерализм (Центральные реформы в России в 2000—2008 годах). — М. : Территория будущего, 2008.
2. *Кандалов П. М.* Конституционно-правовые основы становления и развития института полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральных округах : дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2004. — С. 169—170.
3. *Лебедев В. А.* Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства. — М. : Проспект, 2015.
4. *Лебедев В. А.* Законодательные и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации. — Челябинск, 1999.
5. *Лебедев В. А.* Причины и условия появления института полномочного представителя Президента в Российской Федерации (1990—2000 гг.) // Проблемы права. — 2017. — № 5. — С. 63—64.
6. *Лысенко В. Н.* История повторяется трижды. По поводу создания семи федеральных округов на территории Российской Федерации // Российская газета. — 2000. — 16 мая.
7. *Мазуров В. Ю.* Федеральные округа в территориальной системе организации государственной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2015.
8. *Матюшкин Г. О.* Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе как субъект контрольной власти // Политический журнал. — 2005. — № 8.

ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН К ПРЕЗИДЕНТУ РФ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

Аннотация. Публикация посвящена исследованию разновидностей обращений граждан и организаций, подаваемых Президенту РФ, а также характеристике последнего в качестве их адресата. Анализу подвергнуты особенности статуса обращений и роль главы государства в их разрешении.

Установлено, что Администрация Президента РФ подразделяет все поступающие обращения на следующие наиболее крупные разновидности: электронные, письменные, устные, запросы о предоставлении информации, а также сообщения. В дополнение к этому в работе предлагается классифицировать обращения в адрес Президента РФ в зависимости от субъекта волеизъявления, в соответствии с объективной стороной (внешней формой) волеизъявления, в зависимости от цели волеизъявления и по способу подачи.

Выявлены особенности направления Президенту РФ электронных обращений (в том числе проанализированы возможности официального сайта Президента РФ при направлении обращений), исследовано проведение личного приема (как формы подачи устных обращений), проанализирована статистика рассмотрения обращений Администрацией Президента РФ.

Сделан вывод об отнесении главы государства к числу «адресатов-посредников», которые, не разрешая обращение по существу, перенаправляют его по подведомственности и могут существенно повысить вероятность удовлетворения интереса заявителя «адресатом-исполнителем», в компетенцию которого непосредственно входит решение вопроса, поставленного в обращении.

Доказано, что имеющиеся способы подачи обращений в адрес Президента РФ являются достаточными для полного и своевременного удовлетворения конституционного права граждан на обращение.

Ключевые слова: обращение, право на обращение, глава государства, сайт президента, электронное обращение, личный прием, способы подачи обращений, администрация президента, адресат, выездная приемная, электронная приемная.



**Александр
Владимирович
САВОСЬКИН,**

кандидат юридических наук, доцент, советник заместителя председателя Уставного суда Свердловской области, доцент кафедры публичного права Уральского государственного экономического университета
savoskinav@yandex.ru
620075, Россия,
г. Екатеринбург,
ул. Пушкина, д. 19

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.46.6.097-104

A. V. SAVOSKIN,

*PhD in Law, Associate Professor, Advisor to the Judges of the Charter Court
of Sverdlovsk region, Associate Professor of the Public Law Chair
of the Ural State Economic University*

savoskinav@yandex.ru

620075, Russia, Ekaterinburg, ul. Pushkina, d. 19

CITIZENS' APPEALS TO THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION: CONSTITUTIONAL-RIGHT RESEARCH

Abstract. *The publication examines the types of appeals of citizens and organizations submitted to the President of the Russian Federation. Analysis of the peculiarities of citizens' appeals and the role of the head of state in their resolution are subjected. The dynamics of the direction of appeals or their content is not investigated.*

It is established that the Administration of the President of the Russian Federation subdivides all appeals into the following groups: electronic, written, oral, requests for information, communications. In the work it is proposed to classify appeals addressed to the President of the Russian Federation: depending on the subject of will expression, in accordance with the objective side (external form) of expression of will, depending on the purpose of expression of will and on the method of submission.

The specifics of sending electronic appeals to the President of the Russian Federation (the possibilities of the official website of the President of the Russian Federation were analyzed), the personal reception (as a form of submission of oral appeals), the statistics of consideration of appeals by the Administration of the President of the Russian Federation.

The conclusion is drawn that the lava of the state is the «addressee-mediator» which, does not permit treatment on the merits. He redirects it according to jurisdiction and can significantly improve the quality of its consideration by the «addressee-executor», whose competence directly includes the circulation of the issue put in circulation.

It is proved that the available methods of filing appeals to the President of the Russian Federation are sufficient. They completely satisfy the constitutional right of citizens to appeal.

Keywords: *appeal, right to appeal, head of state, president's website, electronic appeal, personal reception, ways of filing appeals, presidential administration, addressee, exit reception, electronic reception.*

Глава государства занимает особое место не только в системе органов власти России, но и в массовом сознании. Видимо, в силу этих обстоятельств он ежегодно становится адресатом более одного миллиона обращений граждан и организаций¹. Вместе с тем характеристика таких обращений и способов их по-

¹ По данным сводных отчетов Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций за 2009—2017 годы // Официально не опубликованы. Официальный

дачи, равно как и правовое положение главы государства в качестве их адресата, являются малоисследованными (а в отдельных случаях вообще не изученными) в отечественной юриспруденции в целом и конституционной науке в частности.

Неопределенность правовой характеристики обращений граждан к главе государства прослеживается в том числе по ежегодным отчетам Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций. Так, если в отчетах за 2009—2013 гг. фигурируют только обращения, рассмотренные в порядке Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»², то с 2014 г. к ним добавляются сведения о поступивших запросах информации, рассмотренных в порядке Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»³ (кстати, если в 2014 г. их подано 110 046, то в 2017 г. уже 452 227, то есть прирост почти на 400 %) и сообщения (114 433 в 2014 г. и уже 722 221 в 2017 г., прирост более чем на 600 %). Причем статус последних вообще нормативно не урегулирован⁴, если не считать нескольких фактов упоминания о них в актах об Администрации Президента РФ⁵.

В настоящей статье намеренно не исследуется содержание обращений и изменения динамики их направления, поскольку это относится скорее к области социологии и менеджмента, чем к конституционно-правовому анализу. Предметом публикации является правовая характеристика именно обращений к Президенту РФ как формы реализации ст. 33 Конституции РФ и особенностей обеспечения главой государства конституционного права на обращение.

Переходя к анализу практики подачи обращений Президенту РФ и правилам их рассмотрения, напомним, что ст. 33 Конституции РФ гарантирует право граждан обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления. В теории конституционного права существуют различные подходы к вопросу, признавать ли Президента РФ должностным лицом. Не вдаваясь в эту дискуссию, отмечу, что применительно к институту обращений граждан этот вопрос не стоит, так как согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» данный Закон распространяет свое действие не только

сайт Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций <http://letters.kremlin.ru/info-service/acts>.

² Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

³ Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

⁴ Инструкция по делопроизводству в Администрации Президента Российской Федерации, утвержденная распоряжением Администрации Президента Российской Федерации от 2 апреля 2010 г. № 486 // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://letters.kremlin.ru/info-service>.

⁵ Положение об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций, утв. Указом Президента РФ от 17.02.2010 № 201 (ред. от 25.07.2014) «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций». Пп. «ж» п. 5 // СЗ РФ. 2010. № 8. Ст. 838.

на органы власти, но и на должностных лиц. Кроме того, многолетняя практика и акты Президента РФ наглядно свидетельствуют о его обязанности принимать обращения граждан и реагировать на них. Другое дело, что особенности его статуса в сочетании с массовостью обращений неизбежно накладывают свой особый отпечаток.

Если обратиться к практике работы Администрации Президента РФ, то все обращения подразделяются ею на следующие основные группы: электронные, письменные, устные, запросы о предоставлении информации, а также сообщения⁶. Очевидно, что используемая Управлением Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций группировка обращений не является классификацией, поскольку предполагает разные основания выделения их разновидностей (в одних случаях — это способ подачи и оформления, а в других — предмет обращения).

Опираясь на более ранние теоретические изыскания⁷, можно предложить следующие классификации разновидностей обращений в адрес Президента РФ:

- 1) в зависимости от субъекта волеизъявления: индивидуальные, коллективные⁸, обращения организаций (в том числе организаций без образования юридического лица);
- 2) в соответствии с объективной стороной (внешней формой) волеизъявления: письменные и устные (в том числе в форме аудиовидеозаписи);
- 3) в зависимости от цели волеизъявления: предложения, заявления, жалобы, запросы о предоставлении информации, сообщения;
- 4) по способу подачи: телефонные обращения; устные обращения на личном приеме (в том числе посредством систем видеоконференцсвязи); письменные обращения, поданные на личном приеме; письменные обращения, направленные посредством почтовой связи; письменные обращения, переданные посредством сети Интернет.

Основными формами подачи обращений граждан Президенту РФ являются: направление письменных обращений (рукописных и печатных) посредством операторов почтовой связи (преимущественно Почты России) или в ходе личных приемов должностными лицами Администрации Президента РФ (в том числе приемных в регионах) — 268 183; подача электронных обращений посредством заполнения специальной формы (электронной приемной) на сайте Президента РФ — 540 489; устное изложение своих требований в ходе личного приема — 63 091⁹. При этом отдельные способы подачи обращений (прежде всего электронные) нуждаются в дополнительных пояснениях.

⁶ Например, отчеты Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций за последние 3 года (2015—2017 гг.) // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://letters.kremlin.ru/info-service/acts>.

⁷ Савоськин А. В. Обращения граждан в РФ: понятие и виды : монография. Екатеринбург : Издательство УрГИ, 2015.

⁸ Замечу, что, в отличие от официальных сайтов иных органов власти в сети Интернет, сайт Президента РФ предусматривает отдельную форму для подачи коллективных обращений (см.: URL: http://letters.kremlin.ru/letters/collective_send).

⁹ По результатам 2017 г. см.: Отчет Управления Президента РФ по работе с обращениями

Так, удивляет факт отсутствия официальной электронной почты на официальном сайте Президента РФ в сети Интернет, хотя ее размещение предусмотрено ст. 10 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». При обращении к разделу сайта «Контакты» гражданин получает доступ к телефонам (в том числе для отправки смс-сообщений) и электронным формам отправки различных видов обращений. При этом предусмотрена даже возможность отправки голосового сообщения (в настоящее время только при использовании специальных терминалов Электронной приемной Президента РФ, которые размещены во всех крупных городах страны).

Думается, что при наличии столь разнообразных возможностей для подачи обращений посредством сети Интернет отсутствие адреса электронной почты хотя и является отступлением от нормы закона, но не блокирует реализацию ст. 33 Конституции РФ.

Вызывает вопрос также практика проведения личных приемов главой государства, являющихся формой подачи устных обращений, поскольку согласно п. 1 ст. 13 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» личный прием граждан проводится руководителями органов власти и уполномоченными на то лицами, а информация о месте и времени его проведения должна быть доведена до сведения граждан. Этой норме корреспондирует пп. 9 п. 1 ст. 13 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», в соответствии с которым на официальном сайте должна быть размещена информация о порядке и времени приема граждан.

Согласно материалам официального сайта главы государства в сети Интернет, в России создана разветвленная территориальная сеть приемных Президента РФ, функционируют выездные приемные, а также имеется возможность предварительной записи на личный прием к конкретным должностным лицам Администрации. Вместе с тем сайт не содержит указаний на часы личного приема Президента РФ и не предлагает возможности предварительной записи на личный прием к нему. Возникает закономерный вопрос, насколько это соответствует нормам упомянутых федеральных законов? Думается, что это нарушение только формальное, причем вынужденное, поскольку фактически конституционное право на личное устное обращение граждан к главе государства реализовано в иных формах, даже тех, которые не названы в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» (например, регулярные многочасовые ответы Президента РФ гражданам в рамках прямых линий). В известной мере можно говорить о крайней необходимости, когда приходится взвешивать ценность конституционного права конкретного гражданина на личный прием главой государства и эффективность государственного управления, осуществляемого тем же должностным лицом. Думается, что в силу объема полномочий и важности решаемых задач Президент РФ вынужден делегировать свою обязанность личного приема должностным лицам

граждан и организаций за 2017 год // Официальный сайт Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций. URL: <http://letters.kremlin.ru/info-service/acts>.



Администрации. При этом работа разветвленной сети приемных Президента РФ, а также функционирование мобильных приемных (организационной формы реализации полномочий главы государства по обеспечению права граждан и организаций на обращение путем выезда сотрудников Администрации Президента РФ в регионы для личного приема граждан)¹⁰ с точки зрения реализации права на личное устное обращение многократно эффективнее (и доступнее), нежели персональное проведение личного приема главой государства. В противном случае запись на личный прием к Президенту РФ растянулась бы на годы вперед, а конституционное право на обращение осталось бы объективно не реализованным.

Возвращаясь к особому месту Президента РФ в системе государственного механизма, следует подчеркнуть, что полномочия главы государства практически исключают разрешение им заявлений конкретных граждан по существу, поскольку это не входит в его компетенцию¹¹. Иными словами, разрешением проблем и вопросов, поставленных в обращении, должен заниматься конкретный орган государственной власти (преимущественно исполнительной) или местного самоуправления. Исключения составляют вопросы гражданства, помилования и политического убежища, по которым решение должен принять только Президент РФ. Вместе с тем, обладая атрибутами (признаками) верховенства власти¹², глава государства в России наделен необходимыми полномочиями для воздействия на все без исключения органы власти, в том числе в целях реализации (восстановления) субъективных прав граждан, указанных в их обращениях.

Это позволяет причислить Президента РФ к условной группе «адресатов-посредников», которые, не разрешая проблемы заявителя по существу, в состоянии поспособствовать ее решению адресатами-исполнителями, в компетенцию которых проблема непосредственно входит. Помимо главы государства в России к адресатам-посредникам можно отнести депутатов (всех уровней), уполномоченных по правам человека, по правам предпринимателей, по правам ребенка и прокуратуру. При этом адресата-посредника не следует путать с органом власти, осуществляющим механическое перенаправление обращения по подведомственности в соответствии с ч. 4 ст. 8 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ». В этом случае имеет место ошибка заявителя, когда обращение подано неуполномоченному на его разрешение должностному лицу или органу, а перенаправление документов носит технический характер.

Ключевая особенность адресата-посредника (особенно Президента РФ) состоит в том, что, перенаправляя обращение, он его усиливает. И чем «весомее»

¹⁰ Например, 20 апреля 2018 г. под руководством начальника референтуры Президента РФ Д. Р. Калимулина мобильная приемная Президента РФ работала в Новгородской области (см.: URL: <http://letters.kremlin.ru/news/mobile-receptions/19037>).

¹¹ Подтверждается это и практикой работы Администрации Президента РФ. Например, по результатам личного приема граждан 17 апреля 2018 г. во Владимирской области начальником Государственно-правового управления Президента РФ Л. И. Брычевой, поручения по выполнению требований заявителей направлены губернатору Владимирской области (см.: URL: <http://letters.kremlin.ru/news/mobile-receptions/19022>).

¹² *Осавелюк А. М., Осавелюк Е. А.* Об особенностях правового статуса Президента России // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 54—58.

адресат-посредник, тем выше вероятность удовлетворения искомого блага (особенно в случае направления поручения Президента РФ с указанием конкретного срока его исполнения).

Указанная практика основывается на пп. «е» п. 5 Положения об Управлении Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций, предполагающей возможность перенаправления обращений «для рассмотрения в соответствующие самостоятельные подразделения Администрации Президента РФ, федеральные органы государственной власти, иные государственные органы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит решение вопросов, поставленных в обращениях». Зачастую факт перенаправления обращений вызывает у граждан нарекания. Например, в 2014 г. указанная норма стала предметом судебного разбирательства. Однако Верховный Суд РФ признал ее законной и подтвердил право главы государства на перенаправление обращений, хотя и указал, что законодательство не допускает переадресацию обращений граждан по вопросам, отнесенным к исключительной компетенции Президента РФ¹³.

Согласно данным официального сайта Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций, в 2017 г. 81 % обращений (843 817 вопросов) был перенаправлен по подведомственности в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также в организации, реализующие публично значимые функции. Соответственно остальные (то есть более 200 000 обращений) рассмотрены и разрешены непосредственно Администрацией Президента РФ¹⁴.

Следует признать, что за последние несколько лет процент перенаправляемых обращений несколько вырос (так, в 2014 г. Администрацией Президента РФ была разрешена почти треть всех обращений), однако в целом ситуация остается неизменной. Глава государства (в лице своей Администрации), как гарант Конституции РФ, не ограничивается ролью адресата-посредника (тем более что зачастую даже такого усиливающего фактора, как глава государства, недостаточно для положительного разрешения требования гражданина по существу). Президент РФ по-прежнему огромное количество обращений разрешает самостоятельно и вынужденно вторгается в компетенцию подконтрольных ему органов власти в целях защиты прав и законных интересов граждан.

Отрадно, что Президент РФ, несмотря на его верховное положение в системе государственного управления, не только не отказывается рассматривать обращения граждан, но и, наоборот, стремится расширить каналы и возможности

¹³ Решение Верховного Суда РФ от 16.12.2014 № АКПИ14-1230 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим подпункта «е» пункта 5 Положения об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций, утв. Указом Президента РФ от 17.02.2010 № 201» // Документ официально не опубликован. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Официальный сайт Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций в сети Интернет. URL: <http://letters.kremlin.ru/digests/year/2017/195>.

их подачи, повышая доступность конституционного права на обращение, в том числе к главе государства, то есть наполняет реальным содержанием положения Конституции РФ о том, что Президент РФ является гарантом прав и свобод граждан. Именно глава государства и его Администрация являются авторами многочисленных начинаний в сфере работы с обращениями граждан (речь идет и о практике использования систем видеоконференцсвязи, и о специальных электронных терминалах, и об общероссийских днях личного приема¹⁵ и о многом другом). А с 2017 г. глава государства еще и взял на себя обязанность мониторить рассмотрение всех обращений граждан во все органы государственной власти (независимо от принадлежности к той или иной ветви власти) и органы местного самоуправления¹⁶.

Созданная Президентом РФ система работы с обращениями (от получения до рассмотрения и обобщения для последующей выработки управленческих решений) не только в полной мере гарантирует реализацию конституционного права на обращение и обеспечивает право каждого на доступ к главе государства, но и предопределяет высокую вероятность разрешения поставленных в обращениях вопросов по существу.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Савоськин А. В.* Обращения граждан в РФ: понятие и виды : монография. — Екатеринбург : Издательство УрГИ, 2015.
2. *Осавелюк А. М., Осавелюк Е. А.* Об особенностях правового статуса Президента России // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 11. — С. 54—58.

¹⁵ Методические рекомендации по проведению общероссийского дня приема граждан, утв. Администрацией Президента РФ 28.09.2017 № А1-3936о (протокол заседания от 28.09.2017 № 14) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Указ Президента РФ от 17.04.2017 № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 17.04.2017.

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье в результате анализа изменений законодательства о выборах главы российского государства выявлены такие тенденции его развития, как: упрочение гарантий прав всех участников избирательного процесса, демократизма и законности всех избирательных процедур, расширение прав наблюдателей и мер по прозрачности выборов, усиление ответственности за нарушение избирательных прав граждан и др. На основе прошедшей избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации 18 марта 2018 г. даны практические рекомендации и сформулированы актуальные направления совершенствования избирательного законодательства.

Ключевые слова: Конституция, президентская власть, выборы, демократия, законность, прозрачность, избирательная ответственность, гарантии избирательных прав граждан, правовые позиции избирательных комиссий.



**Сергей Владимирович
КАБЫШЕВ,**

кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
svkabyshev@gmail.com
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.46.6.105-111

S. V. KABYSHEV,

*PhD in Law, Associate Professor, Professor of Department of Constitutional and Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
svkabyshev@gmail.com
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9*

ACTUAL DIRECTIONS FOR IMPROVING THE PROCEDURE FOR THE ELECTION OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. In the article, as a result of the analysis of changes in the legislation on the election of the head of the Russian state, such development trends as: strengthening of guarantees of the rights of all participants in the electoral process, democratism and the legality of all electoral procedures, expansion of the rights of observers and measures for transparency of elections, increased responsibility for violating the electoral rights of citizens and On the basis of the last election campaign for the election of the President of the Russian Federation on March 18, 2018, practical recommendations were made and the act was formulated improvement of electoral legislation.

Keywords: Constitution, presidential power, elections, democracy, legality, transparency, electoral responsibility, guarantees of electoral rights of citizens, legal positions of election commissions.

© С. В. Кабышев, 2018

Президент Российской Федерации является главой государства и гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. Он обеспечивает конституционный режим¹ функционирования и взаимодействия органов государственной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Очевидно, что столь высокая ответственность предполагает особые требования к порядку выборов на должность Президента РФ. Президент России получает право на осуществление своих полномочий на основе всеобщих, равных, прямых и свободных выборов, чему посвящена отдельная статья Конституции². Для обеспечения наивысшей легитимности Президента Конституцией и законодательством Российской Федерации установлены специальные и достаточно сложные процедуры его выборов. Соблюдение указанных процедур является важнейшей гарантией обеспечения законности и демократизма проводимых выборов, а также стабильности в российском обществе³.

Участие в президентских выборах воспринимается избирателями как конституционный долг и важнейший гражданский акт, определяющий судьбу страны.

18 марта 2018 г. состоялись выборы Президента РФ, на которых победу одержал Владимир Владимирович Путин, получивший 56 430 712 голосов избирателей, что составляет 76,69 %. В голосовании приняли участие 73 578 992 избирателей, что составило 67,5 %⁴. Очевидно, что такой беспрецедентный уровень участия и поддержки избирателей является важным конституирующим актом и этапом на пути дальнейшего развития демократических процессов в Российской Федерации.

Нарушений норм законодательства, ставящих под сомнение легитимность выборов, ЦИК России и международными наблюдателями, которых на этих выборах было рекордное число — более 1 500 тыс. человек, не отмечено. Результаты выборов признаны всеми кандидатами и наблюдателями⁵.

По оценкам ЦИК России, главным итогом выборов стало достижение максимального в новейшей истории страны уровня доверия россиян к избирательному процессу⁶.

¹ Кабышев С. В. Конституционный режим президентской власти // Закон. 2010. № 5. С. 41—43.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. 01.08.2014. № 0001201408010002.

³ Кабышев С. В., Минх Г. В. Выборы Президента Российской Федерации: юридическое руководство по избирательному процессу. М., 2009. С. 8.

⁴ Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 23 марта 2018 г. № 152/1255-7 «О результатах выборов Президента Российской Федерации, назначенных на 18 марта 2018 года» // URL: http://old.cikrf.ru/law/decreed_of_cec/2018/03/23/152-1255-7.html (дата обращения: 10 апреля 2018 г.).

⁵ См., например: URL: <http://rus.sectsc.org/news/20180320/398252.html> ; <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5044680> (дата обращения: 7 апреля 2018 г.).

⁶ URL: <http://www.cikrf.ru/news/cec/39944/> (дата обращения: 10 мая 2018 г.).

В России последовательно сменили друг друга четыре закона, регулирующие порядок выборов Президента РФ (1991, 1995, 1999 и 2003⁷ гг.). Каждая новая редакция была направлена на устранение недочетов, выявленных в ходе избирательных кампаний, достижение законности и прозрачности всех стадий избирательного процесса. Столь активная законодательная деятельность в данной сфере обусловлена стремлением к обеспечению подлинно демократического характера выборов Президента РФ⁸.

Некоторые из поправок законодательства о выборах Президента России вызваны выполнением рекомендаций Миссии по наблюдению за выборами Президента РФ Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ 2012 г. Таких как упрочение гарантий прав кандидатов, расширение прав наблюдателей, мер по прозрачности выборов, введения административной и уголовной ответственности за незаконные выдачу и получение избирательных бюллетеней как в отношении должностных лиц, так и в отношении избирателей⁹.

Так, во время президентских выборов 2012 г. было выдвинуто 5 кандидатов от политических партий и 10 самовыдвиженцев, из которых были зарегистрированы кандидатами только 6. Гораздо большее число — 22 кандидата — были выдвинуты в 2018 г. от политических партий и 15 в качестве самовыдвиженцев. 2 самовыдвиженца и 13 кандидатов от внепарламентских партий были допущены к сбору подписей, 2 кандидата были зарегистрированы ЦИК России по «парламентской привилегии» без сбора подписей.

Этому способствовало сокращение количества подписей избирателей, необходимых для регистрации кандидата. Количество подписей для кандидатов от внепарламентских партий было уменьшено с 2 млн до 100 тыс., а для самовыдвиженцев — с 2 млн до 300 тыс., при этом на один субъект РФ должно приходиться не более 7 500 подписей избирателей, столько же подписей может быть собрано за рубежом.

Кроме того, были внесены изменения, связанные:

- 1) с упрощением процедуры заполнения адреса места жительства сборщика подписей в подписном листе: адрес места жительства может не содержать каких-либо отдельных реквизитов (наименования субъекта РФ, района, города, иного населенного пункта, улицы, номера дома и квартиры), если это не препятствует однозначному восприятию адреса с учетом фактических особенностей места жительства лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей;
- 2) уточнением оснований признания подписей недействительными. Это подписи избирателей, собранные вне периода сбора подписей, в том числе до дня оплаты изготовления подписных листов. Недействительными также считаются все подписи в подписном листе, если сведения о лице, собиравшем подписи, внесены нерукописным способом или карандашом;

⁷ Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (ред. от 05.12.2017) // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

⁸ Кабышев С. В., Минх Г. В. Правовое регулирование выборов Президента Российской Федерации. М., 2005. С. 5.

⁹ См.: Отчет Миссии по наблюдению за выборами Президента РФ Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ // URL: <https://www.osce.org/odihr/elections/russia/374248?download=true> (дата обращения: 15 мая 2018 г.).

- 3) конкретизацией перечня лиц, имеющих право вносить исправления в подписные листы. Исправления в подписном листе могут быть специально оговорены избирателями или лицами, осуществляющими сбор подписей избирателей;
- 4) расширением возможностей проведения предвыборной агитации с использованием современных информационных технологий;
- 5) отменой открепительных удостоверений. Введен новый порядок включения избирателя в список избирателей по месту нахождения («мобильный избиратель»), отличающемуся от места жительства (т.е. места регистрации), что гарантирует гражданам, которые находятся далеко от места их постоянной регистрации, право на голосование;
- 6) изменением положения об удалении наблюдателей и других лиц с избирательного участка. Решение об удалении теперь принимается только судом по месту нахождения участковой избирательной комиссии;
- 7) предоставлением права Общественной палате Российской Федерации и общественным палатам субъектов Российской Федерации направлять на выборы своих наблюдателей;
- 8) изменениями, направленными на использование технологии изготовления протоколов участковых комиссий по итогам голосования с машиночитаемым QR-кодом;
- 9) закреплением права использования в помещениях для голосования средств видеонаблюдения и трансляции изображения в Интернете;
- 10) установлением требования, чтобы при оборудовании помещения для голосования обеспечивались условия для беспрепятственного доступа к данному помещению и голосования в нем избирателей, являющихся инвалидами.

Вместе с тем прошедшая избирательная кампания по выборам Президента РФ 18 марта 2018 г. показала, что ряд норм действующего законодательства еще нуждается в совершенствовании.

Так, на стадии выдвижения кандидатов набор полномочий уполномоченных представителей группы избирателей, созданной в поддержку самовыдвижения кандидата, меньше по сравнению со статусом уполномоченных представителей политической партии, выдвинувшей кандидата, поскольку за «партийного» кандидата документы на регистрацию вправе сдавать доверенное лицо (уполномоченный представитель партии), а самовыдвиженец может сделать это только лично (п. 1 ст. 37 Федерального закона «О выборах Президента РФ»), что ставит кандидата-самовыдвиженца в юридически неравное положение с «партийным» кандидатом (ранее данным правом обладали все представители кандидатов, независимо от способа выдвижения).

Есть вопросы к норме, разрешающей сохранение агитационных печатных материалов в день голосования на прежних местах. В соответствии с п. 4 ст. 50 Федерального закона «О выборах Президента РФ» агитационные печатные материалы (листовки, плакаты и другие материалы), ранее изготовленные в соответствии с данным Федеральным законом и размещенные в установленном законом порядке на специальных местах, указанных в п. 7 ст. 55, на рекламных конструкциях или иных стабильно размещенных объектах в соответствии с п. 8 и 9 ст. 55, могут сохраняться в день голосования на прежних местах.

В соответствии с п. 1 ст. 55 Федерального закона «О выборах Президента РФ» кандидаты вправе беспрепятственно выпускать и распространять предвыборные печатные, а равно аудиовизуальные и иные агитационные материалы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Следовательно, любой кандидат имеет право изготовить и разместить на рекламных конструкциях или иных стабильно размещенных объектах равным образом печатные или иные агитационные материалы. Например, как печатные или иные агитационные материалы могут изготавливаться баннеры или билборды (зачастую у одних и тех же изготовителей и по одинаковым рыночным расценкам). Однако на иные агитационные материалы в день голосования наложен безусловный и необъяснимый запрет, а на печатные агитационные материалы — нет.

По моему мнению, указанная норма нарушает принцип юридического равенства кандидатов (в зависимости от видов изготовленных кандидатами агитационных материалов — печатных или иных) в части размещения агитационных материалов на прежних местах в день голосования.

Конкурируют между собой запреты на размещение агитационных материалов, установленные Федеральными законами «О выборах Президента РФ» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁰.

Так, в соответствии с п. 10 ст. 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» запрещается размещать агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, в зданиях, в которых размещены избирательные комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии менее 50 м от входа в них. Согласно же п. 9 ст. 55 Федерального закона «О выборах Президента РФ» запрещается размещать предвыборные печатные агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в зданиях, в которых размещены избирательные комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии менее 50 м от входа в них. То есть применительно к одним и тем же отношениям в одном законе речь идет о запрете размещения любых видов агитационных материалов, а в другом — о запрете размещения только предвыборных *печатных* агитационных материалов (без распространения данного запрета на другие виды агитационных материалов, предусмотренные законом, — аудиовизуальные и иные агитационные материалы). Означает ли это, что на выборах Президента РФ разрешено размещать в указанных местах, к примеру, иные агитационные материалы?

Есть проблемы регулирования предвыборной агитации, осуществляемой посредством сайтов и страниц сайтов сети «Интернет», не зарегистрированных в качестве сетевых изданий (или электронных периодических изданий). К данным общественным отношениям применяется правовой режим выпуска и рас-

¹⁰ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 18.04.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. 18.04.2018. № 0001201804180030.



пространения аудиовизуальных и иных агитационных материалов. Вместе с тем у участников избирательного процесса возникают следующие вопросы:

- могут ли информация и предвыборные агитационные материалы в сети «Интернет» (в том числе на персональных страницах кандидатов и иных лиц в социальных сетях) размещаться безвозмездно (на условиях и с согласия собственника) либо только на возмездной основе на условиях предварительной оплаты за счет средств избирательного фонда кандидата (избирательного объединения);
- должны ли (и в каком объеме) информация и предвыборные агитационные материалы, размещаемые в сети «Интернет», содержать выходные данные, то есть сведения об изготовителе, заказчике, тираже, дате выпуска, информацию об оплате за счет средств избирательного фонда;
- имеется ли специфика правового регулирования порядка изготовления агитационных материалов, размещаемых в сети «Интернет», то есть предъявляются ли особые требования к изготовителям таких материалов;
- каков порядок уведомления избирательных комиссий о размещении информации и агитационных материалов в сети «Интернет» (есть ли необходимость предоставлять в соответствующую избирательную комиссию экземпляр агитационного материала, его копию (макет) либо фотографию до начала размещения в сети «Интернет»);
- иные вопросы, связанные с использованием для предвыборной агитации сайтов и страниц сайтов сети «Интернет», не зарегистрированных в качестве сетевых изданий либо электронных периодических изданий.

На мой взгляд, упущением является отсутствие законодательного определения понятия «информирование избирателей». Формат информирования о выборах состоит в том, что информация о различных кандидатах (о нескольких кандидатах сразу) дается единым информационным блоком, без редакционных комментариев (то есть без положительных или отрицательных характеристик со стороны журналистов СМИ), без агитации в пользу того или иного кандидата. При проведении информирования избирателей организации СМИ должны соблюдать принцип равенства кандидатов. Обеспечение равенства состоит в освещении организациями СМИ юридически сопоставимых событий избирательной кампании различных кандидатов. Например, если в формате информирования организация СМИ рассказывает о том, как идет сбор подписей в поддержку выдвижения (или самовыдвижения) одного кандидата, в этом сюжете (репортаже, статье) должна присутствовать информация и о других кандидатах, осуществляющих сбор подписей избирателей (о количестве собранных подписей, регионах, где проводится сбор подписей), если организация СМИ информирует о деятельности избирательного штаба кандидата, работе его общественных приемных, необходимо в том же сюжете (репортаже, статье) разместить информацию об аналогичной деятельности других кандидатов (классический пример: телеэфир программы «Время» 17.01.2018).

ЦИК России в своем постановлении от 14.02.2018 № 141/1153-7 «О трансляции материала в эфире телеканала АО «Первый канал», не рекомендовала в период избирательной кампании по выборам Президента РФ трансляцию фильма О. Стоуна «Путин», основанного на участии в нем должностного лица, офици-

ально зарегистрированного в качестве кандидата на должность Президента РФ, поскольку это может вызвать полемику о наличии агитационной цели в действиях организации телерадиовещания, учитывая особую социальную ответственность организаций, осуществляющих выпуск СМИ, в формировании общественного мнения. ЦИК России рекомендовала отложить показ документального фильма О. Стоуна «Путин» до окончания голосования на выборах Президента РФ 18 марта 2018 г.¹¹ Тем самым ЦИК России осуществила правоприменительное толкование, призванное обеспечить внутреннюю согласованность действующего законодательства и единообразие юридической практики.

Законодателю следует обратить внимание и на иные правовые позиции Центральной избирательной комиссии России, рассмотрев меры по законодательному закреплению за избирательными комиссиями полномочий:

- на издание нормативных актов, содержащих правовые позиции;
- на дачу официальных разъяснений положений действующего избирательного законодательства¹².

Законодательство — первейшая гарантия прав граждан, поэтому важно устранять всё, что создает угрозу их нарушения, своевременно внося соответствующие изменения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Кабышев С. В., Минх Г. В. Правовое регулирование выборов Президента Российской Федерации. — М., 2005. — 159 с.
2. Кабышев С. В., Минх Г. В. Выборы Президента Российской Федерации: юридическое руководство по избирательному процессу. — М., 2009. — 438 с.
3. Кабышев С. В. Конституционный режим президентской власти // Закон. — 2010. — № 5. — С. 41—43.
4. Правовые позиции избирательных комиссий России / под ред. С. В. Кабышева ; С. В. Кабышев, В. В. Комарова, Г. Д. Садовникова [и др.]. — М., 2016. — 376 с.

¹¹ URL: http://old.cikrf.ru/law/decreed_of_cec/2018/02/14/141-1153-7.html (дата обращения: 15 мая 2018 г.).

¹² Правовые позиции избирательных комиссий России / под ред. С. В. Кабышева ; С. В. Кабышев, В. В. Комарова, Г. Д. Садовникова [и др.]. М., 2016. С. 363.



**Андрей Михайлович
БУДАЕВ,**

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
ambudaev@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА: МЕТОДОЛОГИЯ, ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА

Аннотация. На современном этапе государственного строительства в большинстве стран накоплен массив нормативных актов, регулирующих вопросы деятельности органов власти, в первую очередь центральной фигуры этой системы — главы государства. Для оценки эффективности функционирования публично-правовых институтов современный исследователь использует совокупность методов научного познания, не только применяемых в юриспруденции, но и носящих универсальный, общий характер. Одним из ключевых методов становится моделирование, которое позволяет сформировать модель идеального руководителя государства, наделить его предполагаемыми качествами и сравнить с фактическими лидерами стран современного мира. Проведенный анализ свидетельствует, что Российская Федерация еще не достигла необходимых показателей по ключевым направлениям развития, не в полной мере реализован имеющийся потенциал. Вновь избранному главе государства в условиях динамично изменяющейся внешнеполитической и экономической конъюнктуры необходимо обратить ключевое внимание на кадровое обеспечение проводимых преобразований. Успех реформ будет во многом определяться профессионалами, которые смогут обеспечить его достижение.
Ключевые слова: конституция, глава государства, президент, присяга, эффективность деятельности, оценка, методы научного познания, моделирование.

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.46.6.112-123

A. M. BUDAEV,

PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ambudaev@msal.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

THE ESTIMATION OF EFFICIENCY OF ACTIVITY OF THE HEAD OF STATE: METHODOLOGY, THEORY, PRACTICE

Abstract. At the present stage of the development of state building in most countries, an array of normative acts has been accumulated that regulate the activities of government bodies and, in the first place, the central figure of this system, the head of state. To assess the effectiveness of the function-

ing of existing public legal institutions, the researcher uses a set of methods of scientific knowledge, applied not only in jurisprudence, but also having a universal, general character. One of the key methods is modeling, which makes it possible to form a model of the ideal leader of the state, to impart it with prospective qualities and to compare it with the actual leaders of the countries of the modern world. The analysis shows that the Russian Federation has not yet reached the necessary indicators for key areas of development, and the available potential has not been fully realized. For the newly elected head of state in a rapidly changing foreign policy and economic environment, it is necessary to pay a key attention to the staffing of the reforms. The success of reforms will be largely determined by professionals who can ensure its achievement.

Keywords: constitution, head of state, president, oath, effectiveness, evaluation, methods of scientific knowledge, modeling.

На современном этапе развития науки отечественного и зарубежного конституционного права в условиях динамично изменяющейся внешнеполитической конъюнктуры, нарастания процессов глобализации, технологической и информационной революции, в совокупности затрагивающих все сферы общественно-политического и социально-экономического уклада каждой страны, перед исследователями стоит задача своевременного отражения событий объективной реальности в своих научных работах, оценка деятельности существующих институтов публичной власти, изучение перспективы развития социальных общностей, выработка предложений, направленных на формирование оптимальных моделей общественного развития.

С точки зрения теоретического осмысления происходящих изменений существенное значение имеет рассмотрение одного из ключевых вопросов конституционного права — системы органов государственной власти, в содержании которого важнейшее значение имеет анализ понятия главы государства и его места в системе власти.

О. Е. Кутафин указывал, что «во всех государствах имеется орган, которому принадлежит право представлять государство как целое во внутренних государственных и международных отношениях. Этот орган принято называть главой государства, и в его свойствах лежит прежде всего различие между двумя основными формами современных государств: монархией и республикой. Глава государства — это высшее должностное лицо или государственный орган, юридически занимающие высшее место в системе органов государства»¹. Помимо выполнения представительских функций, глава государства обычно является символом единства государства, а также может выступать арбитром для нормального функционирования государственной власти, служить гарантом независимости, международных договоров, территории государства и др.²

¹ Кутафин О. Е. Глава государства : монография. М., 2015. С. 4.

² Васильева С. В., Виноградов В. А., Мазаев В. Д. Конституционное право России. М., 2011. С. 321—322.

В странах с монархической формой правления главой государства является монарх, правовое положение которого отличается двумя особенностями: власть монарха юридически считается производной от какой-либо другой власти, органа или избирательного корпуса, монарх властвует (ограниченно или абсолютно) по собственному праву и считается источником всей государственной власти и, кроме того, власть монарха наследственна, она переходит от одного представителя царствующего дома (династии) к другому в предписанном законом порядке. В странах с республиканской формой правления главой государства является президент, который как высшее должностное лицо республики всегда избирается, за исключением тех случаев, когда этот пост замещается в результате государственного переворота³.

С учетом представленных характеристик необходимо отметить, что деятельность любого главы государства всегда преследует конкретные цели, содержание которых имеет как юридическое закрепление, так и нравственное, моральное измерение, находящееся зачастую вне правового поля.

Еще мыслители Древнего Рима, Греции, Востока и Китая, допетровской Руси задолго до появления первых писанных конституций стремились изложить в своих произведениях собственное понимание идеального правителя, человека, мудро руководящего своими подданными, приносящего благо, спокойствие и достаток людям. Известный философ, ученый-энциклопедист Востока Абу Наср аль-Фараби в исследовании «Трактат о взглядах жителей добродетельного города» указывал, что глава такого города должен отвечать следующим условиям: быть мудрым; быть знающим, хранящим в памяти законы, правила и обычаи; проявлять изобретательность и обладать проницательностью; уметь словом своим направлять людей к исполнению законов; обладать телесной силой. По мнению аль-Фараби, лишь обладание подобными качествами позволяет главе города достичь ключевой цели — обеспечить достойную жизнь и счастье каждому жителю. Знаменитый Конфуций в своем главном труде «Лунь-юй» («Беседы и суждения») отмечал, что «выдающийся ученый муж бесхитростен и прям, любит справедливость, вникает в то, что ему люди говорят, и изучает выражение их лиц, заботится о том, чтобы поставить себя ниже других...»⁴. В свою очередь, А. М. Курбский считал, что «царь еще почтен царством... должен искать доброго и полезного совета не токмо у советников, но и всенародных человек», при этом «самому царю достоинство яко главе были и любити мудрых советников своих»⁵.

Современный этап развития конституционализма позволяет нам определить содержание целей деятельности главы государства не только изучая разнообразные концепции, взгляды, теории представителей общественных наук, но и путем

³ Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2013. С. 214—215, 218.

⁴ Цит. по: Антология мировой политической мысли : в 5 т. / Нац. обществ.-науч. фонд. Акад. полит. науки ; рук. проекта Г. Ю. Семигин [и др.] ; ред.-науч. совет : предс. совета Г. Ю. Семигин [и др.]. М., 1997. Т 1 : Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. С. 50, 228—230.

⁵ Цит. по : История политических и правовых учений / под общ. ред. чл.-корр. РАН В. С. Нерсесянца. М., 1996. С. 224.

анализа соответствующих положений действующих конституционных актов. Так, в тексте присяги (ч. 1 ст. 82 Конституции РФ), которую приносит народу при вступлении в должность вновь избранный Президент России, к целям деятельности главы государства можно отнести следующие: уважение и охрана прав и свобод человека и гражданина, соблюдение и защита Конституции страны, защита суверенитета и независимости, безопасности и целостности государства, верное служение народу. В соответствии со ст. 5 Конституции Франции Президент следит за соблюдением Конституции, обеспечивает нормальное функционирование органов публичной власти, преемственность государства, является гарантом независимости, целостности территории, соблюдения международных договоров⁶. Ключевая цель деятельности Президента США согласно разд. 2 ст. II — это добросовестное исполнение должности Президента Соединенных Штатов и по мере всех своих сил поддержка, защита и охрана Конституции Соединенных Штатов⁷. Подобные цели присутствуют и в конституционных актах некоторых монархий. Например, ст. 91 Конституции Бельгии в качестве целей деятельности короля, содержащихся в тексте присяги, указывает соблюдение Конституции и законов бельгийского народа, обеспечение национальной независимости и территориальной целостности⁸.

Наличие целей, сформулированных в конституционном акте, позволяет любому гражданину определить, насколько эффективно в своей повседневной деятельности глава государства реализует эти цели, а в конечном итоге насколько эффективно глава государства обеспечивает благополучие каждого гражданина своей страны. Безусловно, это могут быть субъективные оценки, вне какой-либо сферы научного знания, скорее относящиеся к общему восприятию руководителя страны как человека. В свою очередь, юридическая наука как самостоятельно, так и во взаимодействии с иными специальностями способна сформулировать четкие критерии, позволяющие дать объективную оценку деятельности и ее итогов главы государства. Для этого необходимо воспользоваться совокупностью как общенаучных, так и специальных юридических методов познания сформированных государственно-властных институтов.

Представляется, что для рассмотрения заявленной темы среди общенаучных методов познания нам необходимо применить метод моделирования, то есть сформировать модель идеального руководителя страны, наделить его совокупностью определенных характеристик, проследить практическую реализацию данных характеристик в динамике и их влияние на социально-экономическое развитие государства, затем, воспользовавшись конкретно-научным — сравнительно-правовым — методом, подобрать пример действительного главы государства, наиболее полно соответствующего заявленным критериям идеального руководителя страны (в рамках проводимого исследования за основу берутся государства с президентской формой правления)⁹.

⁶ Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 401.

⁷ Соединенные Штаты Америки : Конституция и законодательство / под ред. О. А. Жидкова ; пер. В. И. Лафитского. М., 1993.

⁸ Конституции государств Европы. Т. 1. С. 331.

⁹ *Алексеев П. В., Панин А. В.* Философия. М., 2015. С. 373—376.

Глава государства — это не только высшее должностное лицо в системе публичного управления страны, но и в первую очередь человек, которому свойственно все то, чем обладает каждый из нас: здоровье, интеллект, духовный мир. Отдельные из указанных критериев имеют конституционно-правовое закрепление, иные допустимы лишь в теоретическом осмыслении.

Осознавая тот объем ответственности, уровень и степень психологической нагрузки, которую испытывает любой руководитель страны, можно предположить, что это должен быть человек среднего возраста, когда природные силы организма обладают достаточным ресурсом преодолевать объективные трудности и в максимально короткий срок проходить процесс восстановления. Так, ч. 2 ст. 35 Конституции России устанавливает, что главой государства может быть гражданин России не моложе 35 лет, однако верхний возрастной предел для кандидата не установлен. В свою очередь, ранее действовавшие конституции СССР и РСФСР 1977—1978 гг., с учетом внесенных изменений и поправок, предусматривали верхний возрастной предел кандидата в Президенты СССР и РСФСР — 65 лет¹⁰. Закрепление минимального возраста для кандидата на должность руководителя страны (35 лет) является мировой практикой: подобный возраст установлен конституциями США, Республики Беларусь¹¹ и др. В отдельных государствах порог возраста кандидата может быть меньше — 30 лет (Венесуэла)¹² или выше — 40 лет (Республика Казахстан)¹³.

Сравнение действующих глав мировых держав свидетельствует, что основную группу составляют руководители в возрасте от 50 до 60 лет (Россия — Владимир Путин, Венесуэла — Николас Мадуро), однако есть и представители как более молодого поколения (Франция — Эммануэль Макрон, 40 лет), так и более зрелого (США — Дональд Трамп, 71 год).

Существенное значение для эффективного управления имеет образовательный и профессиональный опыт, накопленный руководителем страны. Однако какие-либо требования к наличию образования, конкретной специальности, стажу работы в конституционных актах отсутствуют. Тем не менее сегодня для кандидата на столь высокий пост традиционным является обучение в высших учебных заведениях и достаточно продолжительная политическая карьера, в ходе которой он становится публичной фигурой, узнаваемой в обществе.

С точки зрения оценки образовательного и профессионального опыта предполагаемого идеального руководителя полагаем, что кандидат на данный пост должен иметь высшее образование, более предпочтительно юридическое или экономическое, так как обладание данными знаниями позволяет свободнее ориентироваться в вопросах публичного управления. Однако наличие иного профессионального образования, безусловно, не является препятствием для занятия столь высокой должности, так как на современном этапе развития науки, техники,

¹⁰ Конституция (Основной закон) СССР от 7 октября 1977 г. (ред. от 14 марта 1990 г.) // Свод законов СССР. 1990. Т. 3 ; Конституция (Основной закон) РСФСР от 12 апреля 1978 г. (ред. от 10 декабря 1992 г.) // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 1.

¹¹ Конституции государств Европы. Т. 1. С. 285.

¹² Конституция Боливарианской Республики Венесуэла 1999 г. М., 2015.

¹³ Конституции государств Европы. Т. 2. С. 133.

технологий все знания приобретают междисциплинарный, глобальный характер и позволяют человеку успешно разбираться в ключевых вопросах общественного развития.

Известно, что многие американские президенты являются выпускниками престижных учебных заведений и получили достаточный опыт политической работы (Франклин Рузвельт учился в Гарвардском университете, Джордж Буш-старший окончил Йельский университет). Лидер Франции второй половины XX в. Франсуа Миттеран окончил юридический факультет Сорбонны, став в дальнейшем одним из руководителей движения Сопротивления. Президент СССР Михаил Сергеевич Горбачев — выпускник юридического факультета Московского университета и начал свою политическую карьеру в студенческие годы. Подобная биография характерна и для первого Президента России — Бориса Николаевича Ельцина, отличие лишь в специальности — по профессии Б. Н. Ельцин был строителем. Действующий Президент России Владимир Владимирович Путин является выпускником юридического факультета Ленинградского государственного университета, долгое время работал в органах госбезопасности и достаточно стремительно вошел в большую политику — в августе 1999 г. он был назначен Председателем Правительства России, а в марте 2000 г. в связи с досрочной отставкой Б. Н. Ельцина с поста главы государств избран Президентом страны.

Интересным индикатором анализа личности главы государства является внутреннее желание быть руководителем страны. Конституционные акты также не закрепляют этой позиции в своих текстах. Своеобразная проверка готовности человека стать руководителем происходит в процессе вступления в должность, при принесении присяги: в этот ответственный момент человек осознает и готов возложить на себя необходимые полномочия. Однако это происходит уже после длительной избирательной кампании, когда от кандидата требуется максимальная концентрация физических и умственных сил.

Приведем слова Б. Н. Ельцина, который достаточно откровенно признает в своих биографических воспоминаниях отсутствие внутреннего желания баллотироваться на второй срок: «...Новый, 96-й год встретил в каком-то смятении. Сразу после сердечного приступа и сразу после тяжелейшего поражения на думских выборах... С таким грузом моральной ответственности было очень нелегко идти на второй срок... Наина очень не хотела моего выдвижения. Да и меня самого постоянные стрессы совершенно измотали, выжали все соки... А потом появилась Таня...»¹⁴ Решение принять участие в президентских выборах Б. Н. Ельцин принимал под воздействием своего окружения и во многом своей дочери Татьяны Дьяченко. Однако, несмотря на данную поддержку, отсутствие внутренней убежденности и уверенности в своих действиях явилось одной из причин мощного политического и экономического кризиса 1998—1999 гг. и досрочной отставки Президента России в канун 2000 г.

В свою очередь, когда кандидат на пост главы государства не просто поддерживается, но и выдвигается представителями политической общественности, партиями, движениями, когда еще на уровне предвыборной кампании идет со-

¹⁴ Ельцин Б. Н. Президентский марафон : Размышления, воспоминания, впечатления. М., 2000. С. 22—43.

перничество между представителями одних политических сил — на данном этапе любой сомневающийся в своем предназначении мгновенно будет отстранен от участия в политической борьбе. Подобный механизм позволит человеку сделать осознанный выбор. В качестве примера можно привести опыт участия в предвыборной борьбе и победы в 1940 г., а затем в 1944 г. Президента США Франклина Рузвельта, который к этому времени уже страдал серьезным заболеванием, однако, обладая незаурядными управленческими способностями и талантом великолепного организатора, государственного деятеля, в условиях начавшейся Второй мировой войны сумел объединить нацию и одержать победу в выборах, став единственным Президентом США, избравшимся на четыре срока подряд¹⁵.

Ключевым показателем эффективности формируемого образа идеального главы государства становится критерий, который свидетельствует о полной или максимально близкой к этому показателю реализации заявленных планов, направленных на социально-экономическое развитие страны и повышение уровня благосостояния граждан государства. Данный показатель может иметь нормативно-правовое закрепление, так как разнообразные заявления, предвыборные программы и планы лидера страны могут не только отражаться в предвыборных выступлениях, статьях в периодической печати, но и излагаться в законодательных и подзаконных актах.

Основополагающие направления ежедневной работы главы государства, связанные в том числе с реализацией заявленных планов и программ, закрепляются в конституционных актах. Так, например, Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, реализует значительные кадровые решения, руководит внешней политикой страны и др. (ч. 3 ст. 80, ст. 83, 86 Конституции РФ). В свою очередь, Президент США, осуществляя исполнительную власть, принимает кадровые решения, реализует контроль за деятельностью подчиненных должностных лиц и др. (ст. II Конституции США), Президент Франции также осуществляет кадровые назначения, принимает участие в осуществлении внешней политики, является главнокомандующим вооруженными силами и др. (ст. 8, 14, 15 Конституции Франции).

Одним из наиболее ярких примеров реализации главой государства заявленных планов и программ было воплощение Франклином Рузвельтом в 1933—1938 гг. знаменитого «Нового курса». Отличительной чертой механизма реализации преобразований в США, направленных на преодоление экономического кризиса и депрессии, стала традиция регулярных обращений по радио главы государства к американскому народу, в которых лидер объяснял необходимость и цели преобразований, сообщал о достигнутых результатах. В дальнейшем эти обращения получили символическое название «Беседы у камина».

В предисловии к сборнику обращений Ф. Рузвельта к американскому народу внучка президента — Анна Элеонора Рузвельт — пишет: «Как лидер страны, который столкнулся с двумя самыми серьезными кризисами в современной американской истории — Великой депрессией и Второй мировой войной, — Франклин Делано Рузвельт часто выступал с объяснениями своих идей согражданам. Мой дедушка не хотел, чтобы его друзья, соседи, всех американцев призывали идти

¹⁵ Мальков В. Л. Великий Рузвельт. «Лис в львиной шкуре». М., 2018. С. 324—335.

на жертвы или поддерживать его политику до того, пока они не услышат объяснений важности этих шагов непосредственно от него. И поэтому он открыто разговаривал с ними по радио»¹⁶. В рамках проводимого курса преобразований были приняты законы об экономии, о чрезвычайных работах по охране природных ресурсов, о восстановлении национальной промышленности; была сформирована Национальная администрация восстановления и др.¹⁷

Лидер Франции второй половины XX в. Франсуа Миттеран проявил себя не только как опытный руководитель одной из ведущих европейских держав, обеспечив своей стране социальный мир и благополучие, но и как признанный интеллектуал, знаток культуры и искусства. По инициативе президента в Париже и в провинции осуществлено около 50 значительных «культурных» строек. Самым удачным, по мнению многих, оказался проект «Большой Лувр» — знаменитая прозрачная пирамида в центре внутреннего двора, подземные залы, расширение музея за счет передачи ему правого крыла после освобождения его Министерством финансов. Другие осуществленные проекты: арка Дефанс, музей д'Орсе, Институт арабских исследований, опера Бастилии и др. Об этой стороне своей деятельности Миттеран говорил так: «Безусловно, я пытался это осуществить таким образом, чтобы данные сооружения были значительными, несущими определенный смысл. Это является составной частью той политической роли, которую я себе выбрал. Это придает значение моей деятельности, во всяком случае, это привносит в нее поэзию, которую я не нахожу в сухом и безэмоциональном законодательстве»¹⁸.

В рамках проводимого исследования интересно мнение Президента СССР М. С. Горбачева, который в своих мемуарах стремится дать объективную оценку преобразованиям, проходившим в Советском Союзе в 1985—1991 гг. и получившим знаменитое наименование «перестройка». Одним из знаковых явлений этого периода, по мнению М. С. Горбачева, стало новое мышление — философия и методология новых подходов к мировым делам. Исходным положением нового мышления является признание все более утверждающейся целостности мира, взаимосвязанности и взаимозависимости государств, при всей их несхожести и различиях. Вторым положением становится приоритет общечеловеческих интересов и ценностей, что стало сердцевинной новой мышления. Новое мышление в обобщенном виде включило следующие идеи: безусловное прекращение холодной войны и конфронтации, чреватой ядерным конфликтом; в основе развития человеческой цивилизации лежит не борьба различных систем, а признание общечеловеческих интересов у мирового сообщества; помимо ядерной угрозы перед человечеством встают новые вызовы, которые можно преодолеть только совместно: вопросы экологии, демографии, доступ к энергетическим и сырьевым ресурсам, борьба с нищетой и бедностью в странах третьего мира, проблемы демократии и реализации прав человека¹⁹.

¹⁶ Рузвельт Ф. Беседы у камина. О кризисе, олигархах и войне. М., 2012. С. 5.

¹⁷ Рузвельт Ф. Указ. соч. С. 15, 25.

¹⁸ Романов Г. П. Я сделал все, что мог : Франсуа Миттеран о времени и о себе. Астана, 1999. С. 28.

¹⁹ Горбачев М. С. Понять перестройку... Почему это важно сейчас. М., 2006. С. 36.

Достаточно противоречивы итоги руководства страной Президентом Б. Н. Ельциным. Если первая половина 1990-х гг. — это период мощного общественного и политического обновления, то вторая половина — это во многом крушение надежд и разочарование, несмотря на существенное изменение социально-экономического уклада в стране, формирование нового российского законодательства. Интересно отметить, что Б. Н. Ельцин в предисловии к третьему тому своих воспоминаний «Президентский марафон» указывает, что события, описанные в первых двух томах — «Исповедь на заданную тему» и «Записки президента», по своему характеру позитивные, несмотря на многие трудности, которые пришлось преодолевать, ведь это время молодости, время рождения новой демократической России. В свою очередь, заключительный, третий том воспоминаний «Президентский марафон» — это итог прошедшего десятилетия, итог всей работы на главном государственном посту. И к сожалению, по признанию самого Бориса Николаевича, с чувством разочарования. Своеобразным подтверждением могут служить наименования глав последнего тома, среди которых «Операция: до и после», «Рублевая катастрофа», «Осеннее обострение», «...Опять на больничном» и др.²⁰

В рамках проводимого исследования интересна оценка эффективности деятельности действующего Президента России — В. В. Путина. В мае 2018 г. он приступил к исполнению обязанностей в качестве главы государства уже в четвертый раз, в общей сложности период его руководства страной составляет более 10 лет. Ключевым программным документом, в котором закрепляются стратегические цели развития государства, отражается мнение Президента России о достигнутых результатах, выступает ежегодное Послание главы государства Федеральному Собранию. Проанализировав содержание посланий за период с 2000 по 2018 г., остановимся на наиболее значимых моментах.

С первым посланием парламенту России В. В. Путин в качестве главы государства выступил в июле 2000 г. Оно получило название «Какую Россию мы строим» и может расцениваться как программный документ нового лидера страны. Вот лишь некоторые позиции, на которые, представляется, необходимо обратить внимание: «России нужна экономическая система, которая конкурентноспособна, эффективна, социально справедлива, которая обеспечивает стабильное политическое развитие... Наша стратегическая линия такова: меньше администрирования, больше предпринимательской свободы — свободы производить, торговать, инвестировать... На государственной службе нужны профессионалы, для которых единственным критерием деятельности является закон... Мотором нашей политики должны стать инициативные и ответственные федеральные органы исполнительной власти». Завершая свое первое выступление, Президент России подчеркнул, что «сегодня в России нельзя просто обещать. Обещания уже многократно даны, все сроки их исполнения вышли. Десятилетия трудной и нестабильной жизни — достаточный период, чтобы требовать реальных изменений к лучшему. Российская власть обязана добиться изменений к лучшему»²¹.

В конце первого срока своих полномочий в 2004 г., обращаясь к Федеральному Собранию, В. В. Путин отметил, что «наши цели абсолютно ясны. Это — вы-

²⁰ Ельцин Б. Н. Указ. соч. С. 7, 425—426.

²¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 8 июля 2000 г. // Российская газета. 2000. 11 июля.

сокий уровень жизни в стране, жизни — безопасной, свободной и комфортной... А главное, повторю, значимый рост благосостояния граждан»²². В 2007 г., завершая второй срок полномочий, глава государства указал, что «за период с 2000 года более чем в два раза увеличились реальные доходы населения... все-таки в результате принятых в последние годы мер почти вдвое сократились масштабы бедности в России... При этом мы понимаем, что находимся, конечно, только в начале трудного пути к подлинному возрождению страны»²³.

Знаковым посланием главы государства становится обращение В. В. Путина к Федеральному Собранию в марте 2018 г., которое сам Президент России назвал рубежным. Представляется, что наиболее значимым являются следующие слова: «Россия сегодня — одна из ведущих держав с мощным внешнеэкономическим и оборонным потенциалом. Но с точки зрения важнейшей задачи обеспечения качества жизни и благосостояния людей мы, конечно же, еще не достигли необходимого уровня. Но мы должны сделать это и сделаем это»²⁴. Таким образом, сам глава государства, оценивая эффективность и результаты проделанной работы за период с 2000 по 2018 г., отмечает, что конкретные результаты за этот период достигнуты в области повышения обороноспособности страны, а в сфере повышения благосостояния граждан, уровня и качества жизни населения работа, начатая в 2000-х гг., до настоящего времени имеет только промежуточные результаты и будет продолжаться в дальнейшем.

В заключительной части хотелось бы уделить внимание тем политическим лидерам, которые формально, с юридической точки зрения, являлись не главой государства, а только главой исполнительной власти, однако фактически, всей своей профессиональной карьерой, доказали свою эффективность. Это знаменитые британские политики Уинстон Черчилль и Маргарет Тэтчер, а также лидер Сингапура Ли Куан Ю.

Известно, что У. Черчилль был мастером афоризма, характеризуя его как руководителя, приведем в пример лишь небольшую фразу, с которой он обратился к Палате общин в начале Второй мировой войны, в 1940 г.: «Мне нечего предложить вам, кроме крови, тяжкого труда, слез и пота...» Вторую мировую войну Великобритания окончила в статусе страны — участницы антигитлеровской коалиции, одной из ведущих мировых держав²⁵.

Маргарет Тэтчер — первая женщина, ставшая британским премьер-министром, основоположник политики «тэтчеризма». Многогранная деятельность Железной леди на государственном посту была предметом как безусловной поддержки, так и мощной критики, но никого не оставила равнодушным²⁶.

²² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 г. // Российская газета. 2004. 27 мая.

²³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 г. // Российская газета. 2007. 27 апреля.

²⁴ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г. // Российская газета. 2018. 2 марта.

²⁵ *Медведев Д. Л.* Эффективный Черчилль. М., 2013. С. 4.

²⁶ *Попов В. И.* Маргарет Тэтчер: человек и политик (Взгляд советского дипломата). М., 1991. С. 3—5.

Сингапурское экономическое чудо связывают с именем Ли Куан Ю. Премьер-министр, лидер нации, идеолог и вдохновитель реформ, человек, энергия которого буквально вывела Сингапур из третьего мира в первый. Сегодня Сингапур, являясь небольшим городом-государством, не обладая какими-либо значимыми ресурсами, — один из ведущих мировых финансовых центров, центров морского судостроения и торговли, нефтепереработки²⁷.

Подводя итог исследованию, сформулируем некоторые выводы:

1. На современном этапе развития человеческой цивилизации, публичного управления и государственного строительства в большинстве стран накоплен массив нормативных актов, регулирующих вопросы деятельности органов власти, в первую очередь центральной фигуры этой системы — главы государства. В большинстве своем основные начала, характеризующие статус руководителя государства, закрепляются в актах конституционного значения. Для государств с республиканской формой правления это срок полномочий, основные направления деятельности, возраст кандидата на высший государственный пост. Значительным моментом с точки зрения определения целей деятельности руководителя страны является содержание текста присяги, приносимой при вступлении в должность, которая также может иметь конституционное закрепление.
2. Для оценки эффективности функционирования действующих публично-правовых институтов современный исследователь использует совокупность методов научного познания, применяемых не только в юриспруденции, но и носящих универсальный, общий характер. Одним из ключевых методов становится моделирование, которое позволяет сформировать модель идеального руководителя государства, наделить его предполагаемыми качествами и сравнить с фактическими лидерами стран современного мира.
3. Оценка эффективности деятельности руководителей Российской Федерации свидетельствует, что страна еще не достигла необходимых показателей по ключевым направлениям развития, не в полной мере реализован имеющийся потенциал. В связи с этим полагаем, что вновь избранному главе государства в условиях динамично изменяющейся внешнеполитической и экономической конъюнктуры, в условиях мощного технического прогресса необходимо обратить ключевое внимание на кадровое обеспечение проводимых преобразований. В конечном итоге успех реформ будет во многом определяться профессионалами, которые смогут обеспечить его достижение.

²⁷ Ю Ли Куан. Из третьего мира — в первый. История Сингапура (1965—2000) / пер. с англ. А. Боня. М., 2018. С. 13—15 ; Ю Ли Куан. Мой взгляд на будущее мира : пер. с англ. М., 2017. С. 7—15 ; Пахомова Л. Ф. Модели процветания (Сингапур, Малайзия, Таиланд, Индонезия). М., 2007. С. 5—20.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеев П. В., Панин А. В.* Философия. — М. : Проспект, 2015. — 592 с.
2. Антология мировой политической мысли : в 5 т. / Нац. обществ.-науч. фонд. Акад. полит. науки ; рук. проекта Г. Ю. Семигин [и др.]; пед.-науч. совет: пред. совета Г. Ю. Семигин [и др.]. — М. : Мысль, 1997. — Т. 1 : Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. — 832 с.
3. *Васильева С. В., Виноградов В. А., Мазаев В. Д.* Конституционное право России. — М. : Эксмо, 2011. — 560 с.
4. *Горбачев М. С.* Понять перестройку... Почему это важно сейчас. — М. : Альпина Бизнес Букс, 2006. — 400 с.
5. *Ельцин Б. Н.* Президентский марафон : Размышления, воспоминания, впечатления. — М. : АСТ, 2000. — 428 с.
6. История политических и правовых учений / под общ. ред. чл.-корр. РАН В. С. Нерсисянца. — М., 1996. — С. 224.
7. *Кутафин О. Е.* Глава государства : монография. — М. : Проспект, 2015. — 560 с.
8. *Мальков В. Л.* Великий Рузвельт. «Лис в львиной шкуре». — М. : Эксмо : Яуза, 2018. — 560 с.
9. *Медведев Д. Л.* Эффективный Черчилль. — М. : РИПОЛ классик, 2013. — 560 с.
10. *Мишин А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М. : Статут, 2013. — 520 с.
11. *Пахомова Л. Ф.* Модели процветания (Сингапур, Малайзия, Таиланд, Индонезия). — М. : Институт востоковедения РАН, 2007. — 256 с.
12. *Попов В. И.* Маргарет Тэтчер: человек и политик (Взгляд советского дипломата). — М. : Прогресс, 1991. — 440 с.
13. *Романов Г. П.* Я сделал все, что мог : Франсуа Миттеран о времени и о себе. — Астана : Фолиант, 1999. — 60 с.
14. *Рузвельт Ф.* Беседы у камина. О кризисе, олигархах и войне. — М. : Алгоритм, 2012. — 352 с.
15. *Ю Ли Куан.* Из третьего мира — в первый. История Сингапура (1965—2000) / пер. с англ. А. Боня. — М. : Манн, Иванов и Фербер, 2018. — 576 с.
16. *Ю Ли Куан.* Мой взгляд на будущее мира : пер. с англ. — М. : Альпина нон-фикшн, 2017. — 446 с.

Зарубежный опыт


**Сергей Анатольевич
ЗЕНКИН,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ

kkmp@msal.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТОВ БОЛГАРИИ И СЕРБИИ: СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Аннотация. В статье рассматриваются двухтуровая система выборов президентов Болгарии и Сербии, основания досрочного прекращения их полномочий, иммунитет и ответственность. Исследуются полномочия президентов. Особое внимание уделено роли президента в формировании правительства, праву вето на законы, полномочию по роспуску парламента. Отражается практика реализации полномочий главы государства. Представлены таблицы, в которых показана в хронологическом аспекте смена президентов, созывов парламента, правительств за время действия конституций Болгарии 1991 г. и Сербии 2006 г.; дана статистика вето. Приводятся примеры деятельности президентов, дающие возможность читателю ощутить реалии политической жизни двух стран. Делается вывод о том, что установленная в Болгарии и Сербии форма правления — парламентарная республика, а также что в Сербии президент, являющийся лидером политической партии, имеет возможность существенно усилить свое политическое влияние.

Ключевые слова: президент, Национальное собрание и Совет министров Республики Болгарии, Национальное собрание и Правительство Республики Сербии, импичмент, Конституционный Суд РФ, роспуск парламента, право вето.

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.46.6.124-153

S. A. ZENKIN,

PhD in Law, Associate Professor of Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Lawyer of the Russian Federation

kkmp@msal.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

CONSTITUTIONAL STATUS OF SERBIAN AND BULGARIAN PRESIDENTS: COMPARATIVE CHARACTERISTICS

Abstract. The two-round system of the presidential elections in Serbia and Bulgaria, the grounds of early termination of the presidential authorities, their immunity and responsibility is described in this article. Also the authorities and its practice of the presidents of Serbia and Bulgaria are analyzed,

especially the veto, formation of the government, dissolution of parliament. The introduced tables reflect the statistics of veto, changing of presidency and governments, convocation of parliament during the period of enacting of constitutions of Bulgaria and Serbia of 1991 and 2006. The examples of presidents' activities are given in order to show the realities of political life of both countries. Also it is shown that the polity of Bulgaria and Serbia is parliamentary republic. The conclusion is done that if the President of Serbia is the head of political party, he or she can enhance his or her influence.

Keywords: *president, National Assembly and Council of Ministers of Republic of Bulgaria, National Assembly and Government of Republic of Serbia, ministerial government of Bulgaria, impeachment, Constitutional Court, dissolution of parliament, veto, contrasingature.*

От автора

Почему Болгария и Сербия? Прежде всего потому, что эта статья — дань памяти далеких аспирантских лет. Тогда, в 1983—1985 гг., обучаясь в аспирантуре, я писал диссертацию о Скупщине (парламенте) Социалистической Федеративной Республики Югославии. Еще со студенчества Югославия привлекла к себе внимание особым положением среди социалистических стран, грандиозной по объему и во многом необычной конституцией. Моим соседом по общежитию в главном здании МГУ имени М. В. Ломоносова был аспирант из Болгарии Румен. Мы дружили. Он защитился вовремя, я чуть позже. Румен принимал меня у себя на Родине в 1987 г. Следующая наша встреча произошла спустя 30 лет в Москве. Дни нашего общения, в том числе и на занятиях со студентами, были столь эмоционально окрашены, что дали толчок к выбору темы статьи для «Вестника Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», а именно рассмотрению конституционно-правового статуса президентов двух соседних стран, глубокую симпатию к народам которых я испытывал всегда: Республики Болгарии и Республики Сербии.

Нормативная основа исследования состоит прежде всего из действующих конституций¹: Конституции Республики Болгарии 1991 г.² и Конституции Республики Сербии 2006 г.³ В обоих Основных Законах глава (раздел) о президенте идет после главы (раздела) о парламенте, что отражает сходство форм правления данных государств. Соответственно в КРБ глава 4 «Президент Республики» располагается после главы 3 «Народное собрание», а в КРС — раздел 2 «Президент Республики» после раздела 1 «Народная скупщина»⁴ (часть 5 «Устройство власти»).

¹ Далее при ссылках на статьи конституций Республики Болгарии и Республики Сербии используются сокращения — КРБ и КРС.

² Държавен вестник (далее — ДВ), бр. 56 от 1991 г., бр. 85 от 2003 г., бр. 18 от 2005 г., бр. 27 от 2006 г., бр. 78 от 2006 г. (решение на КС), бр. 12 от 2007 г., бр. 100 от 2015 г.

³ Службени гласник Републике Србије (далее — Сл. гласник РС), бр. 98/2006.

⁴ В данной статье прописные и строчные буквы при обозначении государственных органов Болгарии и Сербии используются так же, как и в болгарском и сербском языках.



Помимо конституций, конституционно-правовой статус президентов регулируется рядом законов. О них пойдет речь позже. Следует сразу отметить, что в Сербии в соответствии с предписанием Конституции (ст. 121) принят Закон о президенте Республики⁵; на основании подобных предписаний (ст. 110, 135 КРС) приняты также Закон о Народной скупщине⁶ и Закон о Правительстве⁷. В Болгарии же законы о президенте, Народном собрании, Совете министров отсутствуют, Конституция не предусматривает их принятия.

Выборы, досрочное прекращение полномочий, иммунитет, ответственность

Конституции обоих государств устанавливают, что президент избирается *прямыми выборами* (непосредственно избирателями) сроком на 5 лет, т.е. на год больше, чем парламент, в порядке, определенном законом (ст. 93 КРБ; ст. 114, 116 КРС). На эту должность можно быть избранным не более двух раз (ст. 95 КРБ; ст. 116 КРС). При этом не имеет значения, следует ли второй мандат непосредственно за первым или же они отделены друг от друга президентством другого лица.

В Болгарии выборы президента назначаются Народным собранием (п. 4 ст. 84 КРБ), в Сербии — председателем Народной скупщины (ст. 114 КРС).

В отличие от Конституции Сербии, Конституция Болгарии (ч. 3, 4 ст. 93) предопределяет опорные точки применяемой избирательной системы: для избрания кандидату необходимо получить более половины действительных голосов при условии, что в голосовании участвовало более половины избирателей; если никто из кандидатов не избран, то проводится новое голосование, в котором участвуют два кандидата, получивших наибольшее количество голосов, избранным считается тот из них, кто получит больше голосов.

Следует иметь в виду, что согласно решению Конституционного суда Болгарии о толковании Конституции, данном в 1996 г.⁸, участие в выборах более половины избирателей не делает их недействительными, а ведет ко второму туру с голосованием по двум наиболее успешным кандидатам. Такая трактовка закреплена в Избирательном кодексе⁹ (приложение № 2, содержащее методику определения результатов голосования).

Прямые выборы президента проходили в Болгарии 6 раз, и всегда победа достигалась только во 2-м туре. Лишь однажды, в 2006 г., кандидат получил более половины голосов в 1-м туре (Г. Пырванов, баллотировавшийся на второй срок;

Соответственно: президент, Народное собрание, Народная скупщина, Совет министров, Правительство, Конституционный суд и т.д.

⁵ Сл. гласник РС, бр. 111/2007.

⁶ Сл. гласник РС, бр. 9/2010.

⁷ Сл. гласник РС, бр. 55/2005, 71/2005 — испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 — УС, 72/2012, 74/2012 — испр. УС, 7/2014 — УС, 44/2014.

⁸ Решение от 22 октября 1996 г. № 18 // ДВ, бр. 92 от 1996 г.

⁹ ДВ, бр. 19, 35, 53 и 98 от 2014 г., бр. 79 от 2015 г., бр. 39, 57, 85 и 97 от 2016 г., бр. 20 (решение на КС) и 85 от 2017 г.

64 %), однако вследствие невысокой явки (44,3 %) для его победы потребовался 2-й тур.

Система выборов президента, допускающая возможность 2-го тура, установлена в Сербии законом¹⁰. Кардинальное отличие от болгарской модели — отсутствие требования о явке избирателей. При прежней Конституции (1990 г.) Сербия четыре раза «обжигалась» на нормах предыдущего Закона о выборах президента Республики, который предусматривал явку не менее половины избирателей сначала для обоих туров, а затем только для первого. Из-за такого критерия выборы не состоялись в октябре 1997 г. и октябре 2002 г. (явка во 2-м туре была соответственно 49 и 45,5 %), а также в декабре 2002 г. и ноябре 2003 г. (когда при явке 45,2 % и 38,8 % не дошло и до 2-го тура). Пост президента оставался вакантным пять месяцев в 1997 г. и на протяжении полутора лет в 2003—2004 гг. Нужно признать, что нерезультативность выборов была обусловлена не только апатией и дезориентированностью избирателей, но и сознательной позицией отдельных политических сил.

Прямые президентские выборы проходили в Сербии 7 раз (без учета тех, которые не состоялись). И только трижды не требовался 2-й тур: в 1990 и 1992 гг., когда победителем становился С. Милошевич (65,3 и 53,2 % голосов), и в 2017 г., когда был избран действующий президент А. Вучич (55,1 %).

Применительно к выборам президента Болгарии уместно отметить, что с 2016 г. избиратель, заполняя бюллетень, вправе не только поддержать кого-либо из кандидатов, но и избрать позицию «Не поддерживаю никого».

Президенты Болгарии и Сербии, вступая в должность, приносят присягу перед парламентом. В Болгарии это происходит за три дня до истечения полномочий действующего президента (ст. 345 Избирательного кодекса); в Сербии же мандат президента начинается с принесением присяги, причем даже если мандат Народной скупщины прекратился, она собирается, чтобы президент принес перед ней присягу (ст. 10 Закона о президенте Республики).

Конституции содержат положения о *несовместимости должности президента с другими функциями*. Согласно Конституции Сербии (ст. 115) президент не может осуществлять иную публичную функцию или профессиональную деятельность. В Болгарии президент не может быть народным представителем, осуществлять другую государственную, общественную и хозяйственную деятельность, участвовать в руководстве политической партией (ст. 95 КРБ). Таким образом, конституции, позволяя президенту сохранять членство в выдвинувшей его партии, по-разному подходят к вопросу об обеспечении «партийной сдержанности» главы государства.

Президенты обоих государств обладают *иммунитетом*. В Болгарии президент не несет ответственности за действия, совершенные при исполнении своих функций, за исключением государственной измены и нарушения Конституции; президент не может быть задержан и против него не может быть возбуждено уголовное преследование (ч. 1, 4 ст. 103 КРБ). Положение о недопустимости задержания и уголовного преследования установлено — с рядом оговорок — и в

¹⁰ Закон о выборах президента Республики // Сл. гласник РС, бр. 111/2007, 104/2009 — др. закон.



отношении народных представителей (ст. 70 КРБ). В отличие от парламентариев, применительно к которым соответствующее решение принимает Народное собрание либо, когда оно не заседает, его председатель, президент не может быть лишен иммунитета, пока занимает свою должность.

В Сербии объем иммунитета президента меньше, поскольку президент обладает иммунитетом наравне с народным депутатом¹¹, об иммунитете президента принимает решение Народная скупщина (ст. 119 КРС). Для лишения иммунитета необходимо большинство голосов от общего числа народных депутатов (п. 7 ч. 2 ст. 105 КРС).

В 2009 г. президент Б. Тадич отказался от иммунитета и предстал перед судом в связи с привлечением к административной ответственности за нарушение Закона о предотвращении насилия и непристойного поведения на спортивных мероприятиях. Дело заключалось в том, что президент отпраздновал бокалом шампанского в ложе столичного стадиона победу сборной Сербии, обеспечившую ее выход в финал чемпионата мира по футболу. Фотографии оказались в прессе, полиция оформила протокол. Закон, запрещающий употребление алкоголя на стадионах, предусматривал наказание в виде штрафа от 30 до 50 тыс. динаров или лишения свободы на срок до 60 дней. Суд оштрафовал Б. Тадича на 40 тыс. динаров (416 евро), как и еще трех официальных лиц.

В обеих странах предусмотрена возможность *отставки президента*. В Сербии президент подает заявление об отставке председателю Народной скупщины, о своей отставке он извещает общественность, его полномочия прекращаются в день подачи в отставку (ст. 116, 117 КРС). Закон о президенте Республики уточняет, что полномочия прекращаются, когда заявление об отставке поступает в Народную скупщину (ст. 14).

За время действия нынешней Конституции отставка президента Сербии имела место только однажды — 5 апреля 2012 г., когда за 10 месяцев до окончания срока подал в отставку Б. Тадич (о своем намерении он объявил днем раньше). Такое действие позволило совместить досрочные президентские выборы с ранее назначенными на 6 мая выборами депутатов. Б. Тадич баллотировался вновь (на третий срок, но в рамках действующей Конституции на второй) и проиграл.

В Болгарии заявление президента об отставке подается в Конституционный суд, полномочия главы государства прекращаются с установлением Конституционным судом соответствующего обстоятельства (п. 1 ч. 1, ч. 2 ст. 97 КРБ). Таким образом, для прекращения полномочий необходимо решение Конституционного суда.

Такая же процедура установлена и применительно к другому основанию досрочного прекращения полномочий президента Болгарии — стойкой невозможности исполнять обязанности вследствие тяжелого заболевания. В Сербии та-

¹¹ Иммунитет народного депутата установлен в ст. 103 КРС. В частности, народный депутат, который сослался на иммунитет, не может быть арестован и против него не может быть возбуждено уголовное и или иное преследование, которое может повлечь лишение свободы, без согласия Народной скупщины. Однако народный депутат, который застигнут за совершением уголовного преступления, за которое предусмотрено лишение свободы на срок более пяти лет, может быть арестован без согласия Народной скупщины.

кое «медицинское» основание досрочного прекращения полномочий президента отсутствует.

И в Болгарии, и в Сербии имеется свой вариант *импичмента президента*. В реализации этого основания досрочного прекращения полномочий участвуют и парламент, и Конституционный суд. В обеих странах процедура начинается в парламенте, однако в Болгарии точку ставит Конституционный суд, а в Сербии — Народная скупщина.

В Болгарии установлены два основания политической ответственности президента: государственная измена и нарушение Конституции. Обвинение выдвигается по предложению не менее одной четверти народных представителей и считается поддержанным Народным собранием, если за это проголосовало более двух третей парламентариев (т.е. как минимум 161 из 240). Конституционный суд рассматривает обвинение в месячный срок. Если будет установлено, что президент совершил государственную измену или нарушил Конституцию, его полномочия прекращаются (ст. 103 КРБ). Согласно Закону о Конституционном суде¹² (ст. 23, 24) в данном случае назначается не один судья-докладчик, а три; дело рассматривается при повышенном кворуме — 3/4 от общего числа судей (а не 2/3), голосование, в отличие от общего правила, не открытое, а тайное.

Народное собрание рассматривало предложение о выдвигании обвинения однажды — 31 марта 2010 г. Данное предложение было подписано 162 народными представителями. Основанием стала стенограмма встречи президента Г. Пырванова с заместителем председателя Совета министров, министром финансов, который прибыл к главе государства, чтобы снять напряжение, вызванное неудачными словами в отношении президента, произнесенными в телевизионном шоу. Стенограмма велась без ведома «обидчика» и была размещена на сайте президента. Нарушение Конституции усматривалось не только в самом факте тайной записи и ее распространении, что задело достоинство члена правительства (встреча, как трактовали ее инициаторы обвинения, носила личный характер), но и в высказываниях президента, сделанных в ходе встречи и впоследствии на пресс-конференции.

Инициаторы исходили из следующего: основной конституционный принцип парламентского правления заключается в том, что мандат на управление имеет парламентское большинство, президент не обладает равнозначным мандатом, он не должен состязаться с парламентом и кабинетом; президент нарушает данный основной принцип, утверждая, что его политическая легитимность сравнима с легитимностью парламента («Мое место здесь определено двумя миллионами избирателей»); атакуя члена правительства, президент атакует все правительство; налицо использование институциональных ресурсов для осуществления функций политической оппозиции; вербальные акты президента нарушают парламентские принципы Конституции и подвергают ее полупрезидентской интерпретации; такая угроза Конституции должна быть пресечена в зародыше¹³.

¹² ДВ, бр. 67 от 1991 г., бр. 25 от 2001 г., бр. 45 от 2002 г., бр. 114 от 2003 г., бр. 23 от 2006 г. (решение на КС), бр. 50 от 2012 г., бр. 19 от 2014 г.

¹³ См. стенограммы встречи и заседания парламента: URL: www.segabg.com/article.php?id=458732; www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/7/ID/691 (дата обращения: 21 апреля 2018 г.).



Президент не счел нужным участвовать в заседании парламента, хотя имел на то право. Несколько депутатов от небольшой партии, ранее поставивших свои подписи под инициативой, не стали поддерживать позицию большинства. В результате за обвинение проголосовало 155 народных представителей (против — 72) и проект был отклонен.

В Сербии основанием освобождения президента от должности является нарушение Конституции. Процедура возбуждается Народной скупщиной по предложению не менее одной трети народных депутатов. Затем Конституционный суд в 45-дневный срок должен вынести решение о том, имеет ли место нарушение Конституции. Решение об освобождении президента от должности принимает Народная скупщина голосами не менее двух третей парламентариев (ст. 118 КРС).

Для принятия решения о возбуждении процедуры освобождения от должности требуется большинство голосов всех парламентариев (ч. 1 ст. 15 Закона о президенте Республики).

Дополняя конституционное регулирование, Регламент Народной скупщины¹⁴ предусматривает, что предложение не менее одной трети народных депутатов должно иметь письменное обоснование, решение парламента по такому предложению принимается не ранее 15 и не позднее 60 дней со дня его внесения (ст. 234).

Если Конституционный суд принял решение о том, что президент нарушил Конституцию, то не позднее 15 дней со дня получения этого решения созывается соответствующее заседание парламента. Заключительное голосование парламента (поименное или тайное) проводится без обсуждения (ст. 235 Регламента). Если же Конституционный суд пришел к выводу о том, что Президент не нарушил Конституцию, то с опубликованием данного постановления в «Официальном вестнике Республики Сербии» процедура освобождения от должности прекращается (ч. 4 ст. 15 Закона о президенте Республики).

Просуммировав указанные сроки, приходим к выводу, что вся процедура освобождения президента Сербии от должности должна уложиться в 4 месяца.

Используемые в Болгарии и Сербии модели импичмента в целом сбалансированы, поскольку сочетают политический и правовой критерии. Вместе с тем «последнее слово» Народной скупщины означает, что в Сербии преимущество за политическим критерием. Представляется резонным замечание А. Джорджевича о том, что свобода Народной скупщины не освобождает президента, хотя он нарушил Конституцию, сказывается на авторитете Конституционного суда; также была бы нарушена и репутация президента, если бы он продолжил осуществлять функцию главы государства вопреки тому, что Конституционный суд недвусмысленно установил нарушение Конституции. «...Ответственность президента, — делает вывод названный автор, — необходимо урегулировать с большей последовательностью»¹⁵.

Уместно отметить, что по Конституции Сербии 1990 г. Конституционный суд вообще не имел отношения к решению вопроса об ответственности президента. Согласно ст. 88 президент нес ответственность перед гражданами Сербии.

¹⁴ Сл. гласник РС, бр. 20/2012 (единый текст).

¹⁵ Ђорђевић А. Председник Републике у уставном поретку Србије — десетогодишњица Устава од 2006 // Зборник радова Правног факултета у Новом Саду. 2016. Бр. 2. С. 723.

Именно они могли отозвать его с должности. Процедуру отзыва могла возбудить Народная скупщина (двумя третями голосов), если усматривала, что президент нарушил Конституцию. Такая инициатива могла «выйти боком» парламенту: в случае неотзыва президента избирателями Народная скупщина распускалась.

Вопрос об *исполнении обязанностей президента* решается в рассматриваемых странах по-разному.

В Болгарии, что весьма редко для республик с парламентской формой правления, есть вице-президент. Он избирается одновременно с президентом, баллотируясь с ним в паре, т.е. единым списком (ст. 94 КРБ). Вице-президент помогает президенту в его деятельности (ч. 2 ст. 92 КРБ). Президент может возложить на вице-президента некоторые полномочия, круг которых ограничен (ст. 104 КРБ). Эти полномочия предусмотрены в ряде пунктов ст. 98 Конституции: назначать и освобождать от должности государственных служащих, определенных законом (п. 7), решать вопросы гражданства (п. 9), предоставлять убежище (п. 10) и осуществлять право помилования (п. 11). Например, действующий президент Р. Радев возложил¹⁶ на вице-президента осуществление полномочий, предусмотренных п. 9, 10 и 11, а в части п. 7 — полномочия, установленные Законом о болгарцах, проживающих вне Республики Болгария¹⁷ (назначать одного из членов соответствующего Национального совета, ст. 19 Закона).

Если полномочия президента прекращены досрочно (т.е. по причине отставки, стойкой невозможности исполнять их вследствие тяжелого заболевания, в связи с совершением государственной измены или нарушением Конституции, в случае смерти), то вице-президент вступает в должность президента до конца мандата. При невозможности вице-президента вступить в должность полномочия президента исполняются председателем Народного собрания до избрания президента и вице-президента. В этом случае их выборы проводятся в двухмесячный срок (ст. 97 КРБ).

Если при наличии действующего президента пост вице-президента станет вакантным, то выборы вице-президента не проводятся. Как следует из Конституции, вакансия сохраняется до проведения новых «парных» выборов. Такая ситуация имела место на протяжении трех с половиной лет в связи с отставкой Б. Димитровой с поста вице-президента в июле 1993 г. из-за разногласий с президентом Ж. Желевым.

В Сербии, если президент имеет препятствия к осуществлению своих обязанностей или мандат президента прекратится до истечения срока, на который он избран, его замещает председатель Народной скупщины. Такое замещение не может длиться более трех месяцев с момента возникновения препятствия либо прекращения мандата (ст. 120 КРС).

Закон о президенте Республики (ст. 17) устанавливает, что председатель парламента, замещая президента, имеет ограниченную компетенцию. Он уполномочен представлять Республику в стране и за рубежом, принимать отзывные и аккредитационные грамоты иностранных дипломатических представителей, назначать выборы в Народную скупщину, предлагать ей кандидатуру предсе-

¹⁶ Указ от 23 января 2017 г. № 43 // ДВ, бр. 9 от 2017 г.

¹⁷ ДВ, бр. 30 от 2000 г., бр. 58 от 2016 г.



дателя Правительства, осуществлять полномочия в области обороны и командования Войском Сербии. Особо оговаривается, что председатель парламента, замещающий президента, обязан распустить Народную скупщину во всех случаях, когда это является конституционной обязанностью президента (т.е. он не может ее распустить по предложению Правительства, когда роспуск является правом, а не обязанностью президента), и провозгласить своим указом всякий принятый закон (т.е. не обладает правом отлагательного вето).

Полномочия

Конституционные полномочия президентов Болгарии и Сербии находятся в рамках того набора, который свойствен парламентским республикам. При такой форме правления состав правительства определяется расстановкой сил в парламенте, правительство несет ответственность перед парламентом и действует до тех пор, пока обладает его поддержкой, оно осуществляет исполнительную власть, а президент, являясь главой государства, наделяется довольно скромными полномочиями, значительную часть которых он реализует «в связке» с правительством.

В Конституции Болгарии закреплено, что Болгария — «республика с парламентским правлением» (ч. 1 ст. 1). В болгарской учебной литературе поясняется, что тем самым определена форма правления Болгарии — парламентская республика¹⁸.

Президент прямо характеризуется Конституцией как глава государства, он олицетворяет единство нации и представляет Республику Болгарию в международных отношениях (ч. 1 ст. 92). Опираясь на это положение, болгарские ученые ведут речь о предназначении президента «балансировать политические процессы», быть «умиротворителем» среди трех властей, играть «интегрирующую роль»¹⁹. Есть и трактовка института президента как «нейтральной власти»²⁰, политического арбитра. Это проявляется в его деятельности по обеспечению бесперебойного функционирования государственной системы, предотвращению и разрешению конфликтов между властями путем проведения переговоров²¹.

В Конституции Сербии отсутствует прямая формулировка о том, что президент — это глава государства. Конституция закрепляет, что президент выражает государственное единство Республики Сербии (ст. 111), представляет Республику в стране и за границей (п. 1 ч. 1 ст. 112). Несмотря на отсутствие прямой конституционной записи, в Сербии президент Республики рассматривается именно как глава государства, что видно, например, уже из названий публикаций²².

¹⁸ См.: *Друмев Е.* Конституционно право. Четвърто доп. и прераб. изд. София : Сиела, 2013. С. 94.

¹⁹ См.: *Друмев Е.* Указ. соч. С. 421.

²⁰ См.: *Сидерова Е.* Президентът като неутрална власт. София : Албатрос, 2012. 180 с.

²¹ См.: *Танчев Е.* Разделение властей по Конституции Болгарии 1991 года // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 1. С. 34.

²² См., например: *Орловић С.* Шеф државе у Србији — краљ наспрам председника Републике // Зборник радова Правног факултета у Новом Саду. 2016. Бр. 4. С. 1197—1212. (Шеф државе, серб. — глава государства).

Что же касается формы правления Сербии, то сербские ученые высказывают различные позиции. Например, по мнению Р. Марковича, установленная Конституцией организация власти представляет собой полупрезидентскую (смешанную) систему власти²³. Б. Милосавлевич считает, что конституционное положение президента построено согласно роли главы государства в парламентарной системе власти²⁴. Российский автор К. А. Половченко, давно и плодотворно исследующий нормативную модель организации государственной власти Сербии, разделяет подход Р. Марковича: «Сербия является смешанной (парламентско-президентской) республикой»²⁵. Представляется, что собственную позицию уместно высказать в конце настоящей статьи.

В Болгарии и Сербии *президент участвует в формировании правительства*. В Сербии у президента в этом отношении более значимая роль. Именно он, заслушав мнение представителей избранных (т.е. получивших места в парламенте) избирательных списков, предлагает Народной скупщине кандидата на должность председателя Правительства (п. 3 ч. 1 ст. 112 и ч. 1 ст. 127 КРС). Кандидат представляет парламенту программу Правительства и предлагает его состав. Народная скупщина одновременно голосует за программу и состав Правительства.

Как справедливо отмечает К. А. Половченко, в Сербии «коалиционное правительство является правилом, а не исключением». Однако сделанный им вывод о том, что участие президента в формировании правительства «сведено к минимуму»²⁶, нуждается в уточнении.

Конечно, согласно Закону о президенте Республики (ч. 2 ст. 18) президент обязан предложить такого кандидата, который сможет обеспечить избрание Правительства. Тем не менее президент обладает диапазоном возможностей при определении кандидата. Если состав парламента фрагментарен, когда ни одна политическая сила не имеет большинства и правительство неизбежно должно быть коалиционным, президент может сыграть значимую (а порой решающую) роль при определении конфигурации правительства. Если же парламентские выборы выявили бесспорного победителя, то необходимость в действиях президента как модератора межпартийных договоренностей исчезает.

В Конституции и законодательстве Сербии не установлен срок, когда президент должен внести кандидатуру председателя Правительства. Не ограничено и количество вносимых предложений. Определена лишь максимальная продолжительность формирования Правительства: 90 дней в начале созыва Народной скупщины и 30 дней в случае досрочного прекращения полномочий Правитель-

²³ См.: *Марковић Р.* Устав Републике Србије из 2006 — критички поглед // *Анали Правног факултета у Београду*. 2006. Бр. 2. С. 42.

²⁴ См.: *Milosavljević B.* Načelo podele vlasti u Ustavu i ustavnoj praksi Republike Srbije // *Pravni zapisi*. Pravni fakultet Univerziteta Union. 2012. Br. 1. S. 15.

²⁵ *Половченко К. А.* Правовой статус Президента Республики Сербии // *Глава государства в зарубежных странах* : кол. монография / под ред. А. Г. Орлова, Н. А. Славкиной ; МГИМО(У) МИД России. М. : МГИМО-Университет, 2016. С. 267.

²⁶ *Половченко К. А.* Правительство Республики Сербия // *Правительство в зарубежных странах* : кол. монография / под ред. К. В. Карпенко; МГИМО(У) МИД России. М. : МГИМО-Университет, 2016. С. 264.



ства. Если Народная скупщина не изберет Правительство в установленный срок, то президент обязан ее распустить.

В таблице 1 отражена практика формирования правительств в Сербии. За время действия Конституции 2006 г. были избраны 6 правительств, только одно отработало весь мандат, в среднем полномочия осуществлялись два года.

Таблица 1

Президент, парламент и правительство Республики Сербии в годы действия Конституции 2006 г.

Президент (дата выборов, период полномочий)	Народная скупщина (номер созыва; даты: выборы, 1-го заседания, последнего заседания / роспуска президентом)	Правительство (председатель, дата избрания Правительства Народной скупщиной)
Борис Тадич 1-й мандат	VII созыв Выборы: 21.01.2007 1-е заседание: 14.02.2007 РАСПУЩЕНА 13.03.2008 по предложению Правительства	Воислав Коштуница 15.05.2007
2-й мандат Выборы, два тура: 20.01.2008, 03.02.2008 (15.02.2008—05.04.2012) ОТСТАВКА	VIII созыв Выборы: 11.05.2008 1-е заседание: 11.06.2008 Последнее заседание: 29.02.2012	Мирко Цветкович 7.07.2008
Исполнение обязан- ностей президента	IX созыв Выборы: 06.05.2012 1-е заседание: 31.05.2012 РАСПУЩЕНА 29.01.2014 по предложению Правительства	Ивица Дачич 27.07.2012
Томислав Николич Выборы, два тура: 06.05.2012, 20.05.2012 (31.05.2012 — 31.05.2017)	X созыв Выборы: 16.03.2014 1-е заседание: 16.04.2014 РАСПУЩЕНА 04.03.2016 по предложению Правительства	Александар Вучич 27.04.2014
	XI созыв Выборы: 24.04.2016 1-е заседание: 03.06.2016	Александар Вучич 11.08.2016
Александар Вучич Выборы: 02.04.2017 (31.05.2017—н. в.)		Ана Брнабич 29.06.2017

Как и в Сербии, президент Болгарии предлагает парламенту кандидата для избрания главой Правительства (премьер-министром²⁷). Однако президент почти полностью скован при осуществлении этого полномочия, причем не только политическими обстоятельствами (расстановкой сил в Народном собрании), но и конституционной процедурой.

²⁷ Такой перевод наименования должности главы Совета министров Болгарии — *министър-председател на Република България* — представляется более удачным, чем дословный. Отметим, что в предыдущей Конституции наименование было другим — *председател на Министерския съвет*.

Конституция (ст. 99) предписывает президенту провести консультации с парламентскими группами, а затем поручить составить правительство кандидату, указанному наибольшей по численности парламентской группой. Если в 7-дневный срок кандидат не сможет предложить состав Совета министров, то президент возлагает такую обязанность на кандидата, указанного второй по численности парламентской группой. Если и в этом случае состав не будет предложен, то президент передает мандат какой-либо следующей (т.е. не обязательно третьей по численности) парламентской группе. Таким образом, лишь в третьем «раунде» президент имеет свободу усмотрения.

Если полученный от президента мандат реализован успешно, то он предлагает соответствующего кандидата для избрания Народным собранием. Другим решением Народное собрание избирает Совет министров. Если же согласие по образованию правительства не достигается, то президент назначает служебное правительство, распускает Народное собрание и назначает новые выборы.

Изложенная процедура применяется во всех случаях формирования Совета министров: и после каждых парламентских выборов, и в связи с досрочным прекращением его полномочий. Поэтому если подаст в отставку правительство, кандидатуру председателя которого выдвинула крупнейшая парламентская группа, то первый мандат по формированию нового правительства президент обязан адресовать именно этой группе, даже если соответствующая партия отказывается в данный момент от власти.

В таблице 2 отражена практика формирования правительств в Болгарии. За время действия Конституции 1991 г. были избраны 10 правительств, три из них отработали весь срок. Кроме того, 5 раз президент был вынужден назначить служебное правительство, соответственно распустив Народное собрание.

С полномочием президента предлагать парламенту кандидата на пост главы правительства неразрывно связано полномочие по *ропуску парламента*.

Конституция Болгарии предусматривает только один случай роспуска президентом Народного собрания — если несмотря на три последовательные попытки не достигается согласие по формированию Совета министров. В такой ситуации президент назначает служебное правительство, распускает Народное собрание и назначает новые выборы (проводятся в двухмесячный срок). Дата выборов определяется в указе о роспуске (ч. 5 ст. 99 КРБ).

Роспуск может иметь место как в начале созыва парламента, так и впоследствии, т.е. в связи с невозможностью сформировать правительство после выражения парламентом недоверия правительству или его председателю либо отказа в доверии правительству, принятия парламентом отставки правительства или его председателя либо смерти председателя правительства. Президент не может распустить Народное собрание в последние три месяца своего мандата (ч. 7 ст. 99 КРБ), поэтому возможна ситуация, когда около трех месяцев будут существовать и служебное правительство, и Народное собрание.

Представляет интерес ситуация, сложившаяся в связи с отставкой Совета министров во главе с Б. Борисовым после победы Р. Радева на президентских выборах 2016 г., когда до истечения полномочий президента Р. Плевнелиева осталось менее 3 месяцев. Об отставке в случае поражения кандидата от партии «Граждане за европейское развитие Болгарии» (ГЕРБ) — им была председатель



Таблица 2

**Президент, парламент и правительство Республики Болгарии
в годы действия Конституции 1991 года**

Президент (дата выборов, два тура; период полномочий)	Народное собрание (номер созыва, даты: выборов, 1-го заседания, последнего заседания / ропуска президентом)	Совет министров, избранный Народным собранием		Службное прави- тельство, назначен- ное президентом (председатель, дата указа о назначе- нии правительства)
		председатель, дата решения об избрании Совета министров	дата реше- ния Народного собрания о принятии отставки	
Желю Желев 1-й мандат 2-й мандат Выборы: 12.01.1992, 19.01.1992 (22.01.1992— 22.01.1997)	36-е Народное собрание Выборы: 13.10.1991 1-е зас-е: 04.11.1991 РАСПУЩЕНО 17.10.1994	Филип Димитров 08.11.1991	28.10.1992*	Ренета Инджова 17.10.1994
		Любен Беров 30.12.1992	08.09.1994	
Петр Стоянов Выборы: 27.10.1996, 03.11.1996 (22.01.1997— 22.01.2002)	37-е Народное собрание Выборы: 18.12.1994 1-е зас-е: 12.01.1995 РАСПУЩЕНО 19.02.1997	Жан Виденов 26.01.1995	28.12.1996	Стефан Софрянски 12.02.1997
Георги Пырванов 1-й мандат Выборы: 11.11.2001, 18.11.2001 (22.01.2002—2.01.2007) 2-й мандат Выборы: 22.10.2006, 29.10.2006 (22.01.2007—2.01.2012)	38-е Народное собрание Выборы: 19.04.1997 1-е зас-е: 7.05.1997 Посл. зас-е: 19.04.2001	Иван Костов 21.05.1997	06.07.2001	
		39-е Народное собрание Выборы: 17.06.2001 1-е зас-е: 05.07.2001 Посл. зас-е: 17.06.2005	Симеон Саксбургготски 24.07.2001	
Росен Плевнелиев Выборы: 23.10.2011, 30.10.2011	40-е Народное собрание Выборы: 25.06.2005 1-е зас-е: 11.07.2005 Посл. зас-е: 25.06.2009	Сергей Станишев 16.08.2005	22.07.2009	Марин Райков 13.03.2013
		41-е Народное собрание Выборы: 05.07.2009 1-е зас-е: 14.07.2009 РАСПУЩЕНО 15.03.2013	Бойко Борисов 27.07.2009	
	42-е Народное собрание Выборы: 12.05.2013 1-е зас-е: 21.05.2013 РАСПУЩЕНО 06.08.2014	Пламен Орешарски 29.05.2013	24.07.2014	Георги Близнашки 05.08.2014

(22.01.2012— 22.01.2017)	43-е Народное собрание Выборы: 05.10.2014 1-е зас-е: 27.10.2014 РАСПУЩЕНО 27.01.2017	Бойко Борисов 07.11.2014	16.11.2016	
Румен Радев Выборы: 06.11.2016, 13.11.2016 (22.01.2017—н.в.)	44-е Народное собрание Выборы: 26.03.2017 1-е зас-е: 19.04.2017	Бойко Борисов 04.05.2017		Огнян Герджиков 24.01.2017

* В отличие от всех последующих правительств, полномочия Совета министров, возглавляемого Ф. Димитровым, были прекращены вследствие решения Народного собрания о неполучении Советом министров запрошенного доверия.

43-го Народного собрания Ц. Цачева — Б. Борисов объявил заранее. Парламент принял отставку Совета министров 16 ноября, на следующий день после объявления Центральной избирательной комиссией окончательных результатов выборов. Однако указ президента Р. Плевнелиева, начинающий процедуру формирования правительства (а именно возлагающий составление правительства на Б. Борисова как кандидата, определенного крупнейшей парламентской группой), появился лишь 2 декабря.

Данный указ последовал лишь после того, как Конституционный суд вынес решение по запросу президента о толковании Конституции (первое предложение ч. 7 ст. 99). Этот запрос был направлен на следующий день после второго тура выборов. Ставился вопрос о том, может ли президент в последние 3 месяца своего мандата назначить парламентские выборы без роспуска Народного собрания. Конституционный суд пришел к выводу, что отсутствует неясность конституционной регламентации, а потому нет оснований для толкования: «уходящий» президент, не имеющий права роспуска Народного собрания, не может назначить новые выборы, но он имеет полномочие по назначению служебного правительства²⁸.

Второй и третий «раунды» формирования Совета министров открывались указами от 7 и 13 декабря, причем на третий раз мандат был передан четвертой по численности парламентской группе. После того как и третья попытка не дала результата, Р. Плевнелиев 21 декабря заявил, что отказывается назначать служебное правительство и оставляет это избранному президенту: «С двумя служебными правительствами за месяц мы вызовем смех. Мир нас просто не поймет». Во избежание спекуляций, будто бы он стремится продлить жизнь правительству, находящемуся в отставке, Р. Плевнелиев пояснил, что если Р. Радев представит ему свой состав служебного правительства, то он готов в любой момент «за секунду» произвести назначение.

Завершая описание этой незаурядной ситуации, заметим, что Р. Радев не принял, образно говоря, «предложение о фальстарте» и подписал указ о назначении служебного правительства на третий день своего мандата, 24 января 2017 г.

В отличие от Конституции Болгарии, Конституция Сербии устанавливает различные случаи роспуска парламента президентом: предусмотрены и ситуации, когда президент обязан распустить Народную скупщину, и ситуации, когда он вправе это сделать. Во всех случаях президент одновременно с роспуском парламента назначает выборы народных депутатов, они должны быть завершены не позднее 60 дней со дня назначения (ч. 6 ст. 109 КРС).

²⁸ Определение от 22 ноября 2016 г. № 8 // ДВ, бр. 96 от 2016 г.



Президент обязан распустить Народную скупщину, если она:

- 1) в течение 90 дней со дня своего конституирования²⁹ не изберет Правительство (ч. 3 ст. 109);
- 2) не изберет новое Правительство в течение 30 дней со дня прекращения мандата предыдущего Правительства, т.е. в случае, если:
 - а) Народная скупщина выразит недоверие Правительству (ч. 4 ст. 130 КРС);
 - б) Народная скупщина не выразит доверие Правительству, когда оно им запрошено (ч. 4 ст. 131 КРС);
 - в) Народная скупщина констатирует отставку председателя Правительства (ч. 5 ст. 132 КРС).

Кроме того, президент может распустить Народную скупщину, но лишь на основании обоснованного предложения Правительства (ч. 1 ст. 109 КРС). Согласно Закону о президенте Республики (ч. 1 ст. 21) он должен в течение 72 часов либо принять указ о роспуске, либо уведомить Правительство и общественность о том, что не принимает предложение Правительства.

Правительство не может предложить роспуск Народной скупщины, если было внесено предложение выразить ему недоверие или если оно поставило вопрос о доверии (ч. 2 ст. 109 КРС). Закон о президенте Республики (ч. 2 ст. 21) предусматривает еще один случай, когда президент не рассматривает предложение Правительства о роспуске, — если Народная скупщина не приняла ответ Правительства на интерпелляцию (вносится не менее чем 50 народными депутатами в связи с работой Правительства). Впрочем, данный случай может быть рассмотрен как разновидность первого из ранее изложенных, поскольку непринятие парламентом (по итогам обсуждения и голосования) ответа на интерпелляцию влечет голосование о недоверии Правительству, если ранее, после непринятия ответа, председатель Правительства не подал в отставку.

Президент не может распустить Народную скупщину во время военного или чрезвычайного положения (ч. 4 ст. 109 КРС).

За время действия нынешней Конституции президент трижды реализовывал право роспуска Народной скупщины по предложению Правительства (в 2008 г. такое предложение обуславливалось отсутствием единства в Правительстве и в поддерживавших его парламентских группах; в 2014 г. — необходимостью принятия мер по ускорению реформ и модернизации, которые требуют большей политической поддержки граждан; в 2016 г. — необходимостью ясного мандата граждан, позволяющего завершить реформы и привести страну к «входным дверям европейской семьи народов»³⁰). Случаев юридически обязательного роспуска не было. Впрочем, в 2007 г. имела место ситуация, когда такой роспуск был вполне реальным: избрание Правительства произошло буквально в последний час до истечения 90-дневного срока.

Президенты Болгарии и Сербии не обладают правом законодательной инициативы. Однако они входят в круг тех субъектов, которые могут *выступить с ини-*

²⁹ Народная скупщина конституирована, если подтверждены мандаты двух третей народных депутатов; мандаты подтверждаются Народной скупщиной на первом заседании парламента нового созыва (ч. 3, 4 ст. 101 КРС).

³⁰ То есть к вступлению в Европейский Союз.

циативой изменений конституционного характера. В Сербии это предложение об изменении Конституции (ч. 1 ст. 203 КРС), которое помимо президента вправе внести не менее одной трети от общего числа народных депутатов, Правительство и не менее 150 тысяч избирателей.

В Болгарии возможны два режима конституционного реформирования:

- 1) путем принятия Народным собранием закона об изменении и дополнении Конституции (право такой инициативы принадлежит помимо президента одной четверти народных представителей);
- 2) через Великое народное собрание, если предполагается принять новую Конституцию либо решить вопросы изменения и дополнения наиболее значимых положений Конституции, например о формах государственного устройства или правления (право такой инициативы имеют помимо президента не менее половины народных представителей; ч. 1 ст. 159 КРБ).

Если Народное собрание решит провести выборы в Великое народное собрание (которое насчитывает 400 народных представителей), то их назначает президент, а с проведением таких выборов полномочия Народного собрания прекращаются (ст. 160 КРБ).

Конституция Сербии до настоящего времени не изменялась. В Конституцию Болгарии изменения вносились 5 раз (инициаторами законопроектов, принятых Народным собранием, во всех случаях были народные представители).

Президенты Болгарии и Сербии *обнародуют (провозглашают) законы* и имеют в отношении них *право отлагательного вето*.

В Болгарии президент обнародует законы своими указами (п. 4 ст. 98, ст. 102 КРБ). Законы, как и другие акты Народного собрания, обнародуются в «Государственном вестнике» не позднее 15 дней после их принятия (ч. 3 ст. 88 КРБ). Согласно Закону о государственной печати и национальном знамени Республики Болгарии³¹ (ч. 5 ст. 8) Народное собрание направляет президенту законы для обнародования не позднее 3 дней после принятия, президент направляет министру юстиции указ об обнародовании закона либо указ о возвращении закона на новое обсуждение не позднее 8 дней после получения закона, министр юстиции, являющийся хранителем государственной печати, ставит ее на указ не позднее 2 дней после его получения. Таким образом, государственная печать ставится именно на указ президента об обнародовании закона, но не на закон, содержание которого удостоверяется подписью председателя Народного собрания.

Президент Болгарии вправе в течение срока, установленного для обнародования закона, мотивированно вернуть закон в Народное собрание для нового обсуждения, в котором ему не может быть отказано (ст. 101 КРБ). Парламент вправе преодолеть вето, т.е. принять закон повторно, путем голосования за него более половины всех народных представителей. Повторно принятый закон обнародуется президентом в 7-дневный срок со дня получения.

Важно иметь в виду, что мотивы вето публикуются в «Государственном вестнике» вместе с указом. Такой подход, реализация которого началась еще до появления Интернета, свидетельствует об уважении к общественному интересу со стороны государственных институтов Болгарии.

³¹ ДВ, бр. 47 от 1998 г., бр. 33 и 69 от 1999 г., бр. 95 от 2005 г., бр. 24 от 2006 г., бр. 92 от 2011 г.



Для преодоления вето президента требуется повышенное большинство голосов, так как для первичного принятия закона (по общему правилу, исключения оговорены в ч. 3 ст. 22 и ч. 2 ст. 85 Конституции) достаточно более половины голосов присутствующих народных представителей при условии присутствия более половины парламентариев (ч. 1, 2 ст. 81 КРБ).

Регламент организации и деятельности Народного собрания (ст. 86) предусматривает, что возвращенный закон включается в повестку дня в 15-дневный срок со дня поступления указа. В случае непреодоления вето закон рассматривается по обычной процедуре (если он был оспорен в принципе) либо сразу же после процедуры второго чтения (если были оспорены только отдельные положения).

Президент не имеет права вето на законы об изменении или о дополнении Конституции, эти законы подписываются и обнародуются председателем Народного собрания (ст. 156 КРБ).

В Сербии президент провозглашает законы своими указами (п. 2 ч. 1 ст. 112 КРС). Закон доставляется президенту для провозглашения не позднее двух дней со дня принятия (ст. 265 Регламента Народной скупщины). Президент должен не позднее 15 дней со дня принятия закона, а если закон принят по срочной процедуре — не позднее 7 дней, принять указ о провозглашении закона либо с письменным обоснованием возвратить его Народной скупщине для повторного принятия решения; если парламент решит повторно голосовать по возвращенному закону, то закон принимается большинством от общего числа народных депутатов; повторно принятый закон президент обязан провозгласить (ч. 1—3 ст. 113 КРС).

Особенностью сербской модели является «резервная» норма Конституции: если президент не примет указ о провозглашении закона в предусмотренный Конституцией срок, то указ принимает председатель Народной скупщины (ч. 4 ст. 113 КРС).

Для принятия законов в Сербии достаточно, как правило, большинства голосов народных депутатов, если на заседании присутствует большинство парламентариев. Однако по ряду вопросов, указанных в Конституции (ч. 3 ст. 105), например о референдуме и народной инициативе, заключении и ратификации международных договоров, законы принимаются большинством голосов всех народных депутатов. Таким образом, для преодоления вето в отношении этих законов достаточно такого же большинства, которое требовалось для их первичного принятия.

В Законе о президенте Республики (ст. 19) указаны возможные основания вето: если президент считает, что закон не соответствует Конституции или противоречит ратифицированным международным договорам либо общепризнанным нормам международного права, или что при принятии закона не соблюдена установленная процедура принятия, или что закон не регулирует некую область соответствующим образом. Кроме того, Закон устанавливает важное исключение: президент не может возвратить закон, о котором граждане высказались на референдуме до его принятия, и закон, который граждане подтвердили на референдуме.

В Регламенте Народной скупщины (ст. 265) предусмотрено, что парламент принимает решение в связи с вето президента на первом очередном заседании.

Как и в Болгарии, вето президента Сербии не распространяется на изменения Конституции. Юридически это объясняется тем, что Конституция Сербии изменяется не законом, а особым актом, который принявшая его Народная скупщина

может, а в определенных случаях обязана вынести на референдум; данный акт провозглашается Народной скупщиной (ст. 203 КРС).

Практика применения вето в рассматриваемых странах разительно отличается. Если в Болгарии использование этого института в порядке вещей, то в Сербии (в годы действия нынешней Конституции) — нечто исключительное.

В литературе приводились данные о том, что первые два президента Болгарии Ж. Желев и П. Стоянов за 1991—2001 гг. применили право вето 35 раз (соответственно 24 и 11)³². Последующая практика изучена автором посредством анализа публикаций в «Государственном вестнике» и стенограмм заседаний Народного собрания и отражена в таблице 3.

Таблица 3

Применение отлагательного вето президентом Республики Болгарии

Президент	Созыв Народного собрания (даты первого и последнего заседаний)	Год применения вето	Законы, включая кодексы	
			возвращенные президентом на новое обсуждение	из них принятые Народным собранием повторно (преодоление вето)
Георги Пырванов (22.01.2002— 22.01.2007, 1-й мандат)	39-е Народное собрание (05.07.2001— 17.06.2005)	2002	5	3
		2003	5	5
		2004	3	0
		2005	2	0
		2006	2	1
Георги Пырванов (22.01.2007— 22.01.2012, 2-й мандат)	40-е Народное собрание (11.07.2005— 25.06.2009)	Всего	17	9
		2007	3	0
		2008	0	0
		2009	1	1
		2010	7	5
Росен Плевнелиев (22.01.2012— 22.01.2017)	41-е Народное собрание (14.07.2009— 14.03.2013)	2011	4	4
		Всего	15	10
		2012	3	0
		2013	3	2
		2014	6	5
Румен Радев (22.01.2017— н. в.)	42-е Народное собрание (21.05.2013— 04.08.2014)	2015	1	1
		2016	1	1
		Всего	11	9
		2017	1	0
		2017	4	4
Румен Радев (22.01.2017— н. в.)	43-е Народное собрание (27.10.2014— 26.01.2017)	2017	4	4
		2018 (I — III)	2	2
		Всего	7	6
ИТОГО за 2002—2018 гг.			50	34

³² См.: Сидерова Е. Парламентарното прегласуване на президентското вето — реалният ефект // Правен свят. 2008. Бр. 7. С. 169.



Думается, что на интенсивность применения президентского вето влияет конфигурация политических сил в парламенте и, соответственно, партийный состав правительства (при этом сказывается то обстоятельство, что большинство законопроектов вносится правительством). В периоды «сосуществования», когда «политическая окраска» президента и правящего большинства различна, вето применяется чаще, в периоды совпадения — реже.

Например, левый президент Г. Пырванов (до избрания возглавлял Болгарскую социалистическую партию, БСП) за 3 года и 11 месяцев функционирования коалиционного правительства во главе с С. Станишевым, новым лидером БСП, налагал вето 6 раз, а за последующие 2,5 года функционирования правого правительства во главе с Б. Борисовым (лидер партии ГЕРБ) — уже 11 раз. Правый президент Р. Плевнелиев (был выдвинут партией ГЕРБ) за 1 год и 2 месяца деятельности левоцентристского коалиционного правительства БСП и Движения за права и свободы (представляет интересы турецкого этнического меньшинства) во главе с беспартийным П. Орешарски применил вето в отношении 9 законов, а затем за 2 года и 2 месяца деятельности коалиционного правительства во главе с Б. Борисовым только в отношении 2 законов. (Конечно же, характеристики «левый» и «правый» отчасти условны и лишь в общих чертах отражают политическое многообразие.)

Весьма показательны и данные последнего времени, а именно 7 вето действующего президента Р. Радева (беспартийный, выдвижение поддержано БСП) в отношении законов, подготовленных при 2-м и 3-м правительствах Б. Борисова.

Обращает на себя внимание значительная доля законов, вето на которые было преодолено (34 из 50 законов, отклоненных в 2002—2018 гг.). С одной стороны, она обусловлена невысокой арифметической планкой числа голосов, требующихся для повторного принятия закона. С другой стороны, ощущается превосходство политического критерия над правовым, когда объективный анализ мотивов вето «пасует» перед стремлением продемонстрировать политическое доминирование.

Можно понять, почему Р. Радев, выступая в январе 2018 г. по итогам первого года работы на посту президента, заявил, что «парламент все больше превращается в нотариат, который только официализирует решения правительства. Партократические механизмы убивают свободную волю депутатов»³³. Впрочем, есть логика и в словах председателя парламента С. Караянчевой, ответившей главе государства: «В каком смысле, г-н президент? Потому что парламентские группы голосуют синхронно с принятыми партийными решениями? Потому что большинство защищает правительство? ... Каждая парламентская группа голосует соответственно своей предвыборной программе... Большинство поддерживает избранный им Совет министров, который находится у власти, пока данное большинство его поддерживает. И это... не называется “нотариат, официализирующий решения”. Название этому — ответственность перед избирателями. Потому что они нас избрали, чтобы голосовали именно так, и это часть демократического процесса»³⁴.

³³ URL: <https://www.president.bg/speeches-and-statements4184/izyavlenie-na-prezidenta-rumen-radev-po-vreme-na-otchetnata-preskonferentsiya-po-povod-godishninata-ot-vstapvane-v-dlazhnost.html> (дата обращения: 21 апреля 2018 г.).

³⁴ URL: <https://offnews.bg/politika/karaiancheva-radev-otpravi-katraneno-chna-obida-kam-parlamenta-673522.html> (дата обращения: 21 апреля 2018 г.).

Оба политика правы по-своему: желание президента видеть парламент более самостоятельным по отношению к нынешнему правительству естественно, однако реальность парламентской республики такова, что глава правительства (он же лидер правящей партии), опираясь на инструменты партийной дисциплины, не допустит излишней «вольницы» парламентского большинства, которому — с формальной точки зрения — он обязан своей должностью. Партийную дисциплину цементирует и пропорциональная избирательная система, при которой судьба парламентария во многом зависит от места в избирательном списке, проектируемом партийным руководством.

В Сербии вето применяется значительно реже, чем в Болгарии. М. Йованович приводит данные о том, что за время действия Конституции 1990 г. президент Сербии возвратил 15 законов (12 — С. Милошевич в 1991—1994 гг. и 3 — Б. Тадич в 2005—2006 гг.)³⁵. Что касается периода действия нынешней Конституции, то исследования автора настоящей статьи свидетельствуют только о двух случаях. В декабре 2010 г. Б. Тадич наложил вето на Закон об изменениях и дополнениях Закона на добавленную стоимость (принятый в спешке, он не был согласован с Законом о бюджете на предстоящий год). В августе 2015 г. Т. Николич возвратил Закон об особых условиях продажи некоторых объектов недвижимости, находящихся в собственности Республики Сербии (Закон нарушал конституционную норму о равном правовом положении на рынке, поскольку допускал продажу объектов, в том числе государственных вилл, только их арендаторам). В обоих случаях парламент поддержал позицию президента.

Президенты обоих государств имеют и иные полномочия в области взаимоотношений с парламентом. Они *назначают парламентские выборы*, а в Болгарии также и выборы органов местного самоуправления (п. 1 ст. 98 КРБ; ч. 1 ст. 101 КРС). Кроме того, президент Болгарии назначает по предложению партий и коалиций, прошедших в Народное собрание и в Европейский парламент, членов Центральной избирательной комиссии (председателя, его заместителя и секретаря избирает Народное собрание), определяет границы избирательных округов на выборах Народного собрания (ч. 4 ст. 46, п. 2 ч. 2 ст. 47, ч. 2 ст. 249 Избирательного кодекса).

Президент Болгарии *созывает новоизбранное Народное собрание на первое заседание* не позднее месяца после выборов; если он не сделает этого, то созыв производится одной пятой народных представителей (ст. 75 КРБ). В течение легислатуры президент, как и Совет министров и одна пятая парламентариев, вправе обратиться к председателю Народного собрания с требованием о созыве заседания (ст. 78 КРБ), например, если парламент на каникулах. Согласно Регламенту организации и деятельности Народного собрания³⁶ (ст. 46) при поступлении такого требования председатель должен созвать парламент в 7-дневный срок.

Президент направляет *обращения к народу и Народному собранию* (п. 2 ст. 98 КРБ); *информирует Народное собрание* по основным вопросам в рамках своих полномочий (п. 14 ст. 98 КРБ).

³⁵ См.: Политички систем Србије. Хрестоматија. III део. Народна скупштина / Приредно М. Јовановић. Београд, 2012. С. 56.

³⁶ ДВ, бр. 35 от 2017 г., бр. 34 от 2018 г.



В отличие от Болгарии в Сербии, созыв первого после выборов заседания парламента не относится к ведению президента (см. ч. 2 ст. 101 КРС). Он не включен и в число субъектов (Правительство, не менее одной трети народных депутатов), по запросу которых созывается внеочередное заседание Народной скупщины (см. ч. 3 ст. 106 КРС).

Вместе с тем в Законе о президенте Республики содержатся положения, впрочем, довольно общего характера (ст. 23), которые направлены на обеспечение *сотрудничества и взаимного информирования президента и других конституционных институтов*. Народная скупщина и Правительство должны по запросу президента извещать его по вопросам своей компетенции, которые существенны для исполнения полномочий президента, и наоборот, президент извещает Народную скупщину или Правительство по их запросу о вопросах своей компетенции, которые существенны для исполнения полномочий Народной скупщины или Правительства.

Подобные положения включены в Закон о Народной скупщине (ст. 55), который предусматривает также, что председатель парламента извещает президента о проведении заседания парламента и что по приглашению председателя президент может обратиться к народным депутатам.

Что же касается Закона о Правительстве, то применительно к вопросу об отношениях президента и Правительства он предельно лаконичен: согласно ст. 40 эти отношения «основываются на сотрудничестве и правах и обязанностях, которые определены Конституцией, законом и другими общими актами».

Президенты Болгарии и Сербии обладают отчасти похожими полномочиями по *назначению судей конституционных судов* (ст. 147 КРБ; ст. 172 КРС). В обеих странах президенты назначают одну треть судей: в Болгарии — четыре, в Сербии — пять. При этом если в Болгарии президент определяет состав своей «квоты» самостоятельно, то в Сербии делает выбор из 10 кандидатов, предлагаемых Народной скупщиной, соответственно она избирает «своих» судей из числа 10 кандидатов, предложенных президентом.

В Сербии судьи Конституционного суда приносят присягу перед председателем Народной скупщины (ст. 11 Закона о Конституционном суде), в Болгарии — в присутствии председателя Народного собрания, президента и председателей Верховного кассационного и Верховного административного судов (ст. 6 Закона о Конституционном суде)³⁷.

³⁷ Случай, произошедший в ноябре 2012 г., показал, что действие президента по вопросу, казалось бы, протокольного характера может иметь серьезные правовые последствия. Присягу должны были приносить четыре судьи, последней — одна из двух избранных парламентом. После принесения присяги тремя судьями президент Р. Плевнелиев заявил, что покидает церемонию, поскольку «в публичном пространстве» имеются сомнения в моральных качествах одного из судей, при этом он сослался на письмо прокуратуры. После ухода президента председатель Конституционного суда заявил, что церемония не может быть продолжена. В результате вступление в должность не состоялось. Народное собрание отменило решение об избрании судьи вследствие непринесения присяги и невступления в должность (ДВ, бр. 93 от 2012 г.). Впоследствии данное лицо, занимавшее на момент избрания должность заместителя председателя Верховного административного суда, стало работать адвокатом.

В Сербии наделение полномочиями судей других (помимо Конституционного) судов, а также прокуроров не относится к ведению президента. В Болгарии же президент назначает и освобождает председателей Верховного кассационного суда и Верховного административного суда, а также главного прокурора. При этом президент действует по предложению Высшего судебного совета и не может отказать в назначении или освобождении в случае повторного направления предложения (ч. 2 ст. 129 КРБ).

В октябре 2017 г. президент Р. Радев вернул в Высший судебный совет (ВСС) предложение о назначении председателя Верховного административного суда (ВАС). Это предложение было внесено «уходящим» составом ВСС в последний месяц его полномочий. Президент исходил из того, что новый председатель ВАС должен определяться новым составом ВСС и если новые судьи примут то же решение, что и предыдущие, то авторитет председателя будет еще больше. Не связанный жесткими сроками, президент дождался истечения срока полномочий ВСС и на следующий день издал указ о возвращении предложения. Новый состав ВСС поддержал прежнюю кандидатуру. В результате назначение состоялось «со второй попытки»³⁸.

Конституция Сербии предусматривает, что президент предлагает Народной скупшине *кандидатуры должностных лиц*³⁹ в соответствии с Конституцией и законом (п. 4 ч. 1 ст. 112). Примером такого закона является Закон о Народном банке Сербии, в ст. 6 которого установлено, что управляющий банком избирается Народной скупщиной по предложению президента. Отметим, что в положениях Конституции об избрании управляющего (ч. 2 ст. 95, п. 4 ч. 2 ст. 99) президент не упоминается. Другой пример — Закон об Агентстве по борьбе против коррупции. В соответствии со ст. 9 этого Закона президент вносит в Народную скупшину предложение об избрании одного из членов Комитета Агентства.

Основой многих кадровых назначений президента Болгарии является положение Конституции о том, что он *назначает и освобождает от должности государственных служащих*, определенных законом (п. 7 ст. 98). Со ссылкой на эту норму президент назначает, в частности, членов Центральной избирательной комиссии (что уже отмечалось ранее), членов Управляющего совета Болгарского народного банка, членов Комиссии по защите от дискриминации, члена Комиссии по регулированию сообщений, членов Совета по электронным медиа; по предложению Совета министров — главного секретаря МВД, председателей государственных агентств по национальной безопасности, по разведке, по техническим операциям; по согласованию с Советом министров — начальника Национальной службы охраны и по предложению начальника — его заместителей⁴⁰.

³⁸ См.: указы от 4 октября 2017 г. № 197 и от 23 октября 2017 г. № 216 // ДВ, бр. 80 и 86 от 2017 г.

³⁹ Если следовать буквальному переводу, то вместо трех последних слов были бы использованы два: «носителей функций».

⁴⁰ См. соответственно: Закон о Болгарском народном банке (ч. 3 ст. 12), Закон о защите от дискриминации (ст. 41, 42), Закон об электронных сообщениях (ч. 5 ст. 22), Закон о радио и телевидении (ч. 1 ст. 24), Закон о Министерстве внутренних дел (ч. 3 ст. 36), Закон о Государственном агентстве по национальной безопасности (ч. 1 ст. 8), Закон



В Болгарии президент обладает полномочиями, касающимися *национального референдума*. Решение о его проведении принимает Народное собрание (п. 5 ст. 84 КРБ). Закон о прямом участии граждан в государственной власти и местном самоуправлении⁴¹ (ст. 10) называет президента в числе возможных инициаторов референдума (наряду с гражданами, одной пятой народных представителей, Советом министров, одной пятой общинных советов). Конституция относит к ведению президента определение даты национального референдума, когда о нем имеется решение Народного собрания (п. 1 ст. 98 КРБ). Указанным Законом установлено, что президент должен определить дату в месячный срок со дня обнародования решения парламента, причем дата должна быть в промежутке от двух до трех месяцев со дня обнародования (ст. 14).

Институт общегосударственного референдума предусмотрен и в Сербии, где его назначает Народная скупщина. Однако президент не относится к числу субъектов, по требованию которых назначается референдум. Согласно ст. 108 Конституции это большинство всех народных депутатов или 100 тысяч избирателей.

В Сербии за время действия нынешней Конституции референдум не проводился. В Болгарии же за время действия Конституции 1991 г. их было три: 27 января 2013 г., 25 октября 2015 г. и 6 ноября 2016 г., второй (о возможности дистанционного электронного голосования при проведении выборов и референдумов) был предложен президентом. Вместе с указанным вопросом президент Р. Плевнелиев предлагал вынести на референдум еще два: о выборах части народных представителей по мажоритарной системе и о введении обязательного голосования на выборах и национальных референдумах. Однако по этим позициям Народное собрание инициативу главы государства не поддержало.

Более половины избирателей, принявших участие в референдумах, ответили «да», но в силу несоблюдения еще одного условия, предусматриваемого болгарским законом (количество участвующих в референдуме должно быть не менее участвовавших в предыдущих выборах в Народное собрание), результаты волеизъявления на всех трех референдумах не имели императивного характера, а принятые решения подлежали рассмотрению парламентом.

Практика болгарских референдумов дает пример реализации и такого важного полномочия президента, как *обращение в Конституционный суд*. Народное собрание 12 мая 2016 г., опираясь на представленные подписи избирателей, приняло решение о проведении национального референдума по 6 вопросам: 1) о выборах народных представителей по мажоритарной системе абсолютного большинства в два тура; 2) об уменьшении числа народных представителей

о Государственном агентстве по разведке (ч. 1 ст. 14), Закон о специальных разведывательных средствах (ч. 1 ст. 19в), Закон о Национальной службе охраны (п. 1 ст. 11).

В отличие от Центральной избирательной комиссии, другие указанные комиссии и Совет формируются по таким «квотам», что на президента приходится определение меньшей части состава, а на Народное собрание — большей. Следует иметь в виду, что эти комиссии и Совет — не консультативно-совещательные органы при президенте, а независимые специализированные органы, осуществляющие властные полномочия.

⁴¹ ДВ, бр. 44 от 2009 г., бр. 100 от 2010 г., бр. 9 от 2011 г., бр. 42 от 2012 г., бр. 20 и 66 от 2013 г., бр. 19 и 98 от 2014 г., бр. 56 от 2015 г.

до 120; 3) о введении обязательного голосования на выборах и референдумах; 4) о возможности дистанционного электронного голосования при проведении выборов и референдумов; 5) о ежегодной государственной субсидии на финансирование политических партий и коалиций; 6) о выборах по мажоритарной системе абсолютного большинства в два тура директоров областных дирекций МВД и начальников районных управлений областных дирекций МВД. Спустя две недели президент Р. Плевнелиев обратился в Конституционный суд с запросом об установлении неконституционности решения парламента в части вопросов 2, 4 и 6. Конституционный суд поддержал позицию президента⁴². В результате референдум проводился только по двум вопросам.

Президент Болгарии не относится к числу лидеров по обращениям в Конституционный суд. Первое место в этом отношении занимают народные представители (инициатива должна исходить не менее чем от одной пятой парламентариев). У президента количество обращений в 6 раз меньше, чем у народных представителей; в 2 раза меньше, чем у омбудсмана или у учитываемых в совокупности Верховного кассационного и Верховного административного судов⁴³.

Если в Болгарии президент прямо указан в числе субъектов, по инициативе которых действует Конституционный суд (ч. 1 ст. 150 КРБ), то в Сербии он подразумевается в обобщенной формулировке «государственные органы» (ч. 1 ст. 168 КРС).

Представляя государство вовне («в международных отношениях» — ч. 1 ст. 92 КРБ; «за границей» — п. 1 ч. 1 ст. 112 КРС), президенты Болгарии и Сербии *назначают и освобождают от должности руководителей дипломатических представительств*⁴⁴ страны, причем в обоих государствах — по предложению правительства, принимают верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей иностранных государств (п. 6 ст. 98 КРБ; п. 5, 6 ч. 1 ст. 112 КРС). Кроме того, Конституция Болгарии устанавливает, что *президент заключает международные договоры* в случаях, определенных законом (п. 3 ст. 98)⁴⁵.

⁴² Конституционный суд исходил из того, что вопросы 2 и 6 находятся в ведении Великого народного собрания, поскольку относятся к изменениям Конституции в части формы правления (они затрагивают организацию, структурирование и деятельность Народного собрания, конституционную модель исполнительной власти), а потому не могут быть вынесены на референдум. Что же касается вопроса 4, то по нему проводился референдум в 2015 г., предложение не было принято, а значит, новый референдум по такому же вопросу не может быть инициирован ранее чем через 2 года.

⁴³ См.: Юридически барометр / Сдружение «Център за правни инициативи». 2017. Бр. 15. С. 60.

⁴⁴ В Конституции Болгарии упомянуты также постоянные представители при международных организациях. В Конституции Сербии идет речь о назначении и об отзыве послов; согласно Закону об иностранных делах (ст. 15) понятие «посол» распространяется и на руководителя постоянного представительства при международной организации.

⁴⁵ Конституция Болгарии возлагает заключение международных договоров и на Совет министров (ст. 106). В любом случае проект международного договора одобряется Советом министров; если договор заключает президент, то после согласования с Советом министров; в решении Совета министров по проекту договора прямо указывается,



Оба президента обладают такими традиционными для главы государства полномочиями, как *осуществление помилования и награждения* (п. 8, 11 ст. 98 КРБ; п. 7 ч. 1 ст. 112 КРС). В отличие от президента Сербии⁴⁶, президент Болгарии имеет также полномочия предоставлять и восстанавливать болгарское *гражданство*, освобождать от него и лишать его; предоставлять убежище (п. 9, 10 ст. 98, ч. 2, 3 ст. 27 КРБ)⁴⁷.

Отражают специфику конституционно-правового статуса президента Болгарии такие полномочия, как утверждение по предложению Совета министров изменений границ и центров административно-территориальных единиц; освобождение от уплаты безнадежной задолженности государству; присвоение наименований объектам национального значения и населенным пунктам (п. 5, 12, 13 ст. 98 КРБ).

Президенты обеих стран обладают важными полномочиями в *области обороны и безопасности государства*. Президент Болгарии — верховный главнокомандующий Вооруженными силами; он назначает и освобождает высший командный состав Вооруженных сил и присваивает высшие воинские звания по предложению Совета министров (ч. 1, 2 ст. 100 КРБ). Президент Сербии в соответствии с законом командует Войском Сербии, назначает, повышает и освобождает от должности офицеров Войска (ч. 2 ст. 112)⁴⁸.

Президент Болгарии возглавляет Консультативный совет национальной безопасности, статус которого определяется законом; объявляет по предложению Совета министров общую или частичную мобилизацию (ч. 3, 4 ст. 100 КРБ). Президент объявляет состояние войны в случае вооруженного нападения на страну или необходимости безотлагательного выполнения международных обязательств, военное или иное чрезвычайное положение, когда Народное собрание не заседает; в этих случаях оно созывается незамедлительно, чтобы высказаться по

кем он должен быть подписан (ст. 8, 9 Закона о международных договорах Республики Болгарии).

В Сербии именно Правительство утверждает основу для ведения переговоров и заключения международного договора, оно определяет делегацию для ведения переговоров и лицо, уполномоченное подписать договор (ст. 6, 9 Закона о заключении и исполнении международных договоров).

⁴⁶ В Сербии вопросы приобретения и прекращения гражданства, предоставления убежища находятся в ведении МВД. В отдельных случаях решение о приеме в гражданство принимает Правительство. См.: Законы о гражданстве Республики Сербии, о праве убежища и временной защите.

⁴⁷ Предложение президенту об издании указа по вопросам гражданства вносит министр юстиции (ст. 34 Закона о болгарском гражданстве). Рассматривая прошение об убежище, президент вправе запросить мнение председателя Государственного агентства по беженцам, но может предоставить убежище и не делая этого (ст. 62 Закона об убежище и беженцах).

⁴⁸ Формулировка «вооруженные силы» (*оружане снаге*) использовалась в прежней Конституции (п. 5 ст. 83), теперь — именно Войско Сербии.

Как следует из Закона о Войске Сербии (п. 9 ст. 17), данное полномочие президента распространяется преимущественно на генералов и осуществляется по предложению министра обороны.

принятому решению (ч. 5 ст. 100 КРБ). Если же Народное собрание заседает, то оно объявляет военное или иное чрезвычайное положение по предложению президента или Совета министров (п. 12 ст. 84 КРБ).

В Сербии, если отсутствует возможность проведения заседания Народной скупщины, президент, председатель парламента и председатель Правительства совместно принимают решение о введении военного или чрезвычайного положения. При этом могут быть определены меры, посредством которых ограничиваются установленные Конституцией права человека и права меньшинств. В ситуации военного положения такие меры устанавливают совместно указанные три должностных лица. Применительно к чрезвычайному положению Конституция предусматривает несколько иной порядок: такие меры могут быть определены актом Правительства, скрепленным подписью президента (ст. 200, 201 КРС). Если Народная скупщина заседает, то предложение о введении военного или чрезвычайного положения вносят ей совместно президент и Правительство⁴⁹.

В Сербии действует Совет национальной безопасности. На его заседаниях председательствует президент, в его отсутствие — председатель Правительства; проект повестки дня утверждают президент и председатель Правительства⁵⁰.

Таким образом, в области обороны и безопасности государства полномочия президентов и правительств тесно переплетены. Что касается вопроса о том, в какой из стран нормативная модель дает президенту больше свободы в этой сфере, то аргументированный ответ на него может быть получен только на основании обстоятельного анализа соответствующего законодательства, что выходит за рамки данной статьи.

Важной характеристикой статуса президента является наличие или отсутствие *института контрасигнатуры*, т.е. скрепления актов главы государства подписью премьер-министра или соответствующего министра. В Болгарии этот институт существует, в Сербии — нет. В Конституции Болгарии содержится перечень указов, которые не подлежат контрасигнации (ч. 3 ст. 102):

- 1) о возложении мандата на формирование Совета министров;
- 2) о назначении служебного правительства;
- 3) о роспуске Народного собрания;
- 4) о возвращении закона на повторное обсуждение;
- 5) об обнародовании закона;
- 6) о назначении выборов и референдума⁵¹;
- 7) об определении организации и порядка деятельности служб администрации президента и назначении персонала.

Конституционный суд дал толкование положений Конституции⁵², согласно которому указанный перечень не является исчерпывающим. Не подлежат контрасигнации, поскольку не направлены на сферу исполнительной власти, указы о назначении председателей Верховного кассационного и Верховного админи-

⁴⁹ П. 1 ч. 2 ст. 11 и п. 1 ч. 2 ст. 12 Закона об обороне.

⁵⁰ См. ст. 5—10 Закона об основах устройства служб безопасности Республики Сербии.

⁵¹ Согласно п. 1 ст. 98 Конституции президент не назначает референдум, а определяет дату его проведения, когда об этом имеется решение Народного собрания.

⁵² См.: решение от 25 июля 1996 г. № 13 // ДВ, бр. 66 от 1996 г.



стративного судов, главного прокурора, а также о назначении членов Конституционного суда. Акт контрасигнации означает, что правительство соглашается с изданием указа, разделяет ответственность за его издание, причем может нести политическую ответственность в рамках парламентского контроля, берет на себя обязательство содействовать исполнению указа. В другом решении о толковании⁵³ Конституционный суд постановил, что не подлежат контрасигнации указы президента о помиловании. В литературе был сделан такой же вывод и в отношении указов по вопросам гражданства⁵⁴. Отметим, что в законе особо оговорена контрасигнация указов президента о награждении⁵⁵.

Проведенное автором изучение публикаций в «Государственном вестнике» показывает, что без скрепляющей подписи премьер-министра или министра публикуются, например, не подпадающие под перечень из 7 пунктов указы о назначении членов Центральной избирательной комиссии, членов Управляющего совета Болгарского народного банка, членов Комиссии по защите от дискриминации, члена Комиссии по регулированию сообщений, членов Совета по электронным медиа⁵⁶.

Завершая рассмотрение полномочий президентов, необходимо дополнительно остановиться на вопросе о *соотношении институтов президента и правительства в Сербии*. Этот вопрос был исследован Конституционным судом Сербии в постановлении от 19 июня 2012 г.⁵⁷, принятом в связи с оценкой конституционности и законности постановления Правительства (июль 2008 г.), которым был основан Национальный совет по инфраструктуре Республики Сербии. Правительство определило персональный состав этого «органа Республики Сербии, который координирует и управляет проектами в области инфраструктуры». Председателем Совета являлся президент Республики Б. Тадич, в состав Совета входили 11 должностных лиц исполнительной власти, в том числе 9 министров, из которых двое были заместителями председателя Правительства. Устанавливалось, что на заседаниях, имеющих особое значение, по приглашению председателя Совета присутствует председатель Правительства.

Конституционный суд признал (хотя уже и после завершения полномочий Б. Тадича), что положение о том, что президент является председателем Совета, не соответствует Конституции и закону; постановление «вносит нежелательную путаницу в установленное Конституцией устройство власти». Правительство не вправе назначать президента на должность (публичную функцию), особенно когда ее исполнение непосредственным образом не входит в конституционные полномочия президента.

⁵³ См.: решение от 11 апреля 2012 г. № 6 // ДВ, бр. 31 от 2012 г.

⁵⁴ См.: *Друмеева Е.* Указ. соч. С. 68.

⁵⁵ Ст. 12 Закона об орденах и медалях Республики Болгарии.

⁵⁶ См. соответственно, например: ДВ, бр. 61 от 2017 г., бр. 29 от 2016 г., бр. 65 от 2017 г., бр. 58 от 2014 г., бр. 35 от 2015 г.

Изучение публикаций в «Государственном вестнике» может привести лишь к ограниченным выводам, так как ряд указов, в том числе по вопросам гражданства, предоставления убежища, освобождения от уплаты безнадежной задолженности, не подлежит обнародованию в этом издании (п. 5 ч. 1 ст. 4 Закона о «Государственном вестнике»).

⁵⁷ Сл. гласник РС, бр. 69/2012.

Конституционный суд обратил внимание на требования Закона о президенте Республики (ст. 3): полномочия президента определяются Конституцией; определенные ею полномочия могут регламентироваться законом или другим актом, только если Конституция это непосредственно допускает (Конституционный суд пояснил: например, предлагать кандидатуры должностных лиц или командовать Войском) либо если того требует их природа (примеры Конституционного суда: осуществлять помилование и награждение).

Согласно Конституции исключительно Правительство утверждает и проводит внутреннюю и внешнюю политику страны. В отличие от президента, в типичной полупрезидентской системе правления Президент Сербии, отметил Конституционный суд, только глава государства, а не глава исполнительной власти. Конституция не предоставляет ему полномочие на участие в работе Правительства, он не может председательствовать на заседаниях Правительства или его рабочих органов, у него нет четко выраженных конституционных возможностей функционально влиять на политику Правительства. Однако в реальности такая конституционная проекция отношений президента и Правительства может значительным образом корректироваться вследствие различных факторов, которые не могут быть охвачены формальным конституционным правом. Прежде всего это может проявиться при совмещении функции главы государства с функцией председателя политической партии, которая играет значительную, а порой и решающую роль в фактическом определении политики Правительства.

Аргументы Конституционного суда, дополняя предшествующую характеристику полномочий президента Сербии, позволяют сделать вывод о том, что Сербия, как и Болгария, является парламентарной республикой. Но этот вывод распространяется лишь на нормативную модель власти, как она установлена в Конституции Сербии.

В сербской литературе отмечалось, что в 2008—2012 гг., когда Б. Тадич был не только президентом, но и лидером наиболее влиятельной партии правящей коалиции, границы разделения власти между Правительством и президентом не были соблюдены: президент часто брал на себя активную роль в решении ключевых вопросов, относящихся к компетенции Правительства; доминантная позиция президента усиливалась пассивным поведением премьера, а также Народной скупщины применительно к Правительству⁵⁸. (Состав Национального совета по инфраструктуре — яркая тому иллюстрация.) Сложившаяся ситуация походила на ту, которая существует во Франции, когда совпадает президентское и парламентское большинство.

Избранный в 2012 г. президентом Т. Николич подал в отставку с поста председателя партии-победителя, в результате политическая мощь почти полностью сдвинулась к председателю Правительства, а президент стал весьма походить на «классического» главу государства в парламентарной системе, которого избирает парламент и который имеет преимущественно представительские и церемониальные полномочия⁵⁹.

⁵⁸ См.: *Milosavljević B.* Op. cit. S. 16.

⁵⁹ См.: *Ђорђевић А.* Начин избора председника Републике Србије — актуелна питања уставне реформе // Српска политичка мисао. 2017. Бр. 2. С. 236.



«Политический сын» Т. Николича А. Вучич, возглавивший после него Сербскую прогрессивную партию (СПП) и ставший через два года председателем Правительства, поступил иначе, когда в 2017 г. был избран президентом. Он остался председателем партии и предложил на должность главы Правительства, как и Б. Тадич в 2008 г., беспартийного кандидата, причем с небольшим опытом работы на высоком государственном посту (в качестве министра в течение предыдущего года). А. Вучич приложил немалые усилия, чтобы кандидатуру А. Брнабич одобрила СПП, а затем и Народная скупщина. В итоге совокупность различных факторов позволяет нынешнему президенту «опекать» Правительство и выполнять свою миссию, не только используя конституционные рычаги, но и опираясь на личный авторитет и бесспорное политическое влияние.

Сербии предстоит конституционная реформа. Она обусловлена по меньшей мере двумя обстоятельствами: во-первых, вопросом Косово и Метохии, во-вторых, требованиями Евросоюза, в который стремится Сербия. В отношении второго обстоятельства следует отметить, что в январе 2018 г. Министерство юстиции обнародовало рабочий текст поправок к Конституции, предусматривающих изменения в области суда и прокуратуры.

Предстоящая реформа повышает актуальность вопроса о соразмерности конституционных полномочий президента способу замещения должности — прямым выбором гражданами. Президент А. Вучич в июне 2017 г. заявил, что «конституционные изменения, если они и будут, идут, помимо прочего, к тому, что президент станет избираться в парламенте, а не на прямых выборах» и что у него «нет желания увеличить полномочия президента Республики»⁶⁰.

Если речь идет о своей стране, то исследователю определить по указанному вопросу весьма непросто — нужно взвесить и свести воедино массу факторов. Подтверждением тому послужат две цитаты одного автора: «Представляется, что нашему политическому менталитету ближе президент Республики, который избран прямыми выборами, а потому в будущем так и должно остаться»⁶¹ (2016 г.); «...в конечном счете думается, что в сегодняшней Сербии, в которой низок уровень политической и правовой культуры, выборы президента должны быть опосредованными. Президента мог бы избирать “орган”, составленный, возможно, из парламентариев, судей... членов САНИ [Сербская академия наук и искусств], представителей государственных университетов и др. подобных институтов»⁶² (2017 г.).

Автор настоящей статьи — сторонний наблюдатель. Ему проще, он может абстрагироваться от конкретных реалий иностранного государства. Многие постсоциалистические страны, включая Болгарию и Сербию, установили парламентарную форму правления с прямыми выборами президента. Благодаря этому в парламентарных республиках Европы такой способ избрания главы государства

⁶⁰ URL: www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:671604 (дата обращения: 21 апреля 2018 г.).

⁶¹ Ђорђевић А. Председник Републике у уставном поретку Србије — десетогодишњица Устава од 2006. С. 716.

⁶² Ђорђевић А. Начин избора председника Републике Србије — актуелна питања уставне реформе. С. 239.

теперь уже не исключение, а равноправный вариант. Причем вариант вполне жизнеспособный. Образно говоря, «новая» Европа обогатила конституционно-правовые достижения Европы «старой». И даже если какая-либо из стран откажется от такой конструкции, это не преуменшит ее вклад в историю.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Половченко К. А.* Правительство Республики Сербия // Правительство в зарубежных странах : кол. монография / под ред. К. В. Карпенко ; МГИМО(У) МИД России. — М. : МГИМО-Университет, 2016. — С. 254—280.
2. *Половченко К. А.* Правовой статус Президента Республики Сербии // Глава государства в зарубежных странах : кол. монография / под ред. А. Г. Орлова, Н. А. Славкиной ; МГИМО(У) МИД России. — М. : МГИМО-Университет, 2016. — С. 234—268.
3. *Танчев Е.* Разделение властей по Конституции Болгарии 1991 года // Журнал конституционного правосудия. — 2012. — № 1. — С. 29—37.
4. *Друмева Е.* Конституционно право. — Четвърто доп. и прераб. изд. — София : Сиела, 2013. — 787 с.
5. *Ђорђевић А.* Начин избора председника Републике Србије — актуелна питања уставне реформе // Српска политичка мисао. — 2017. — Бр. 2. — С. 225—241.
6. *Ђорђевић А.* Председник Републике у уставном поретку Србије — десетогодишњица Устава од 2006 // Зборник радова Правног факултета у Новом Саду. — 2016. — Бр. 2. — С. 713—725.
7. *Марковић Р.* Устав Републике Србије из 2006 — критички поглед // Анали Правног факултета у Београду. — 2006. — Бр. 2. — С. 5—46.
8. *Milosavljević B.* Načelo podele vlasti u Ustavu i ustavnoj praksi Republike Srbije // Pravni zapisi. Pravni fakultet Univerziteta Union. — 2012. — Br. 1. — S. 5—21.
9. *Орловић С.* Шеф државе у Србији — краљ наспрам председника Републике // Зборник радова Правног факултета у Новом Саду. — 2016. — Бр. 4. — С. 1197—1212.
10. Политички систем Србије. Хрестоматија. III део. Народна скупштина / Приредио М. Јовановић. — Београд, 2012. — 72 с.
11. *Сидерова Е.* Парламентарното прегласување на президентското вето — реалниот ефект // Правен свят. — 2008. — Бр. 7. — С. 169—173.
12. *Сидерова Е.* Президентът като неутрална власт. — София : Албатрос, 2012. — 180 с.



Трибуна молодого ученого



**Эснат Леонидович
ЛАКЕРБАЯ,**

аспирант кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
esnat93@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ АБХАЗИЯ ПО ФОРМИРОВАНИЮ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. В статье проанализированы научные труды, нормативные правовые акты Республики Абхазия, посвященные полномочиям Президента Абхазии по формированию органов исполнительной власти. Предложены варианты создания более эффективного механизма сдержек и противовесов в системе разделения властей, а также меры совершенствования взаимодействия законодательной и исполнительной власти.

Ключевые слова: президент, парламент, правительство, исполнительная власть, система сдержек и противовесов.

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.46.6.154-158

E. L. LAKERBAYA,

Postgraduate Student of Department of Constitutional and Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

esnat93@mail.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

POWERS THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF ABKHAZIA ON FORMATION EXECUTIVE AUTHORITIES

Abstract. The article analyzes scientific works, normative legal acts of the Republic of Abkhazia devoted to the powers of the President of Abkhazia on the formation of Executive authorities. Conclusions are drawn, suggestions are made. Options for creating a more effective mechanism of checks and balances in the system of separation of powers are proposed. The measures of improvement of interaction between legislative and Executive power are offered.

Keywords: president, parliament, government, executive authority, checks and balances system.

Формирование органов исполнительной власти является одним из важнейших полномочий главы государства. Поэтому их исследованием занимаются многие специалисты в области конституционного права. В частности, они были предметом исследования таких авторов, как С. А. Авакьян, М. В. Баглай, М. А. Краснов, О. Е. Кутафин, В. В. Маклаков, А. М. Осавелюк, Б. А. Страшун,

В. Н. Суворов, В. Е. Чиркин¹. Работы данных авторов внесли существенный вклад в развитие теоретических положений отечественной науки конституционного права в вопросах, посвященных полномочиям главы государства.

Несмотря на огромный пласт работ по данной тематике, не существует универсального, идеального способа формирования исполнительной власти, подходящего для любого государства, ведь в каждом государстве свои исторические, культурные и иные предпосылки, оказывающие влияние на способы формирования органов исполнительной власти.

Верховным советом Республики Абхазия (РА) 26 ноября 1994 г. была принята Конституция, согласно которой Республика Абхазия — это суверенное, демократическое, правовое государство².

В соответствии со ст. 7 Конституции РА государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Законодательная, исполнительная и судебная власть самостоятельны.

Важное значение для определения полномочий органов государственной власти оказывает форма правления государства³. По форме правления Абхазия представляет собой президентскую республику. Как и в государствах со схожей формой правления, в Абхазии Президент наделяется широкими полномочиями по формированию органов исполнительной власти.

В соответствии со ст. 48 Конституции исполнительная власть предоставляется Президенту. Для осуществления общего руководства исполнительной деятельностью на всей территории страны он руководит Кабинетом министров.

Исходя из своего правового статуса, Президент РА правомочен рассматривать вопросы, касающиеся организации и деятельности органов исполнительной власти. Указанное право нашло свое закрепление в п. 17 ст. 53 Конституции РА. Так, Кабинет министров формируется Президентом РА и подотчетен ему, что также прослеживается из положений ст. 56 Конституции РА. Состав Кабинета министров представлен:

- премьер-министром РА;
- вице-премьерами, министрами;
- руководителем аппарата Кабинета Министров⁴.

¹ *Авакьян С. А.* Конституционное право России. М., 2014. 912 с. ; *Баглай М. В.* Президенты РФ и США. Роль, порядок выборов, полномочия. М., 2012. 144 с. ; *Краснов М. А., Шаблинский И. Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008. 231 с. ; *Кутафин О. Е.* Глава государства. М., 2017. 560 с. ; *Маклаков В. В.* Конституционное право зарубежных стран. М., 2006. 896 с. ; *Осавелюк А. М.* Конституционное право зарубежных стран. М., 2018. 575 с. ; *Страшун Б. А.* Конституционное право зарубежных стран. М., 2010. 896 с. ; *Суворов В. Н.* Конституционный статус Президента Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000 ; *Чиркин В. Е.* Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. М., 2014. 240 с.

² *Чиркба В. А.* Конституции Абхазии. XX век. Сухум, 2015. 192 с.

³ Под формой правления понимается установленная законодательством взаимосвязанная совокупность способов формирования высших органов государственной власти, их компетенция и особенности взаимоотношений между ними и гражданами.

⁴ Конституционный закон Республики Абхазия «О Кабинете министров (Правительстве) Республики Абхазия» : принят Народным собранием Республики Абхазия 07 авг. 1996 г.,



Часть 2 ст. 5 Конституционного закона «О Кабинете министров (Правительстве) Республики Абхазия» гласит, что Президент РА может включить в его состав руководителей других центральных органов государственного управления, подведомственных Кабинету министров. Из этого можно сделать вывод, что ни Конституция РА, ни Закон «О Кабинете министров (Правительстве) Республики Абхазия», а лишь Президент определяет количественный и персональный состав членов Кабинета министров (Правительства)⁵.

Им же назначаются и освобождаются главы исполнительной власти городов и районов Республики Абхазия (п. 16 ст. 53).

Полномочия по образованию, реорганизации и ликвидации министерства, государственного комитета и иного ведомства при Кабинете министров РА осуществляется Президентом РА. Премьер-министр может вносить предложения Президенту в сфере оптимизации структуры Кабинета министров РА.

В соответствии с законодательством в Республике Абхазия полномочия в сфере формирования системы органов исполнительной власти в полном объеме возлагаются на Президента. Он полномочен создавать, реорганизовывать и ликвидировать данные органы.

В статье 48 Конституции закреплены положения о том, что исполнительная власть в РА предоставлена Президенту РА. Так, Президентом:

- единолично формирует Кабинет министров, осуществляется руководство им (ст. 56 Конституции РФ),
- назначаются и освобождаются главы исполнительной власти в городах и районах РА,
- рассматриваются вопросы по организации и деятельности органов исполнительной власти,
- отменяются акты министерств и ведомств.

В результате проведенного анализа действующего законодательства можно сделать вывод о наличии у Президента РА практически неограниченных полномочий в области исполнительной власти.

По мнению Д. Э. Пилии, в Конституции Республики Абхазия необходимо, по аналогии с законодательством РФ, закрепить обязанности Президента РА согласовывать и получать согласие на назначение премьер-министра РА с Народным собранием (парламентом) Республики Абхазия⁶.

Необходимо отметить, что процедура формирования Правительства Российской Федерации является предметом дискуссий в научной среде. Так, например, А. М. Осавелюк отмечает, что одним из положений, негативно влияющих на эффективность взаимодействия органов государственной власти, является формулировка ч. 4 ст. 111 Конституции РФ о назначении Председателя Правительства РФ. Она была предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который

с изм. на 17.12.2010 // Официальный сайт Президента Республики Абхазия. URL: <http://presidentofabkhazia.org/>.

⁵ *Смыр С. М.* Органы законодательной и исполнительной власти Республики Абхазия на современном этапе : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 149.

⁶ *Пилия Д. Э.* Правовой статус органов исполнительной власти Республики Абхазия : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 112.

11 декабря 1998 г. постановил, что указанная норма Конституции РФ позволяет Президенту РФ самому определять, вносить ли предложение об одном и том же кандидате дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата, а Государственная Дума вправе давать согласие или отказывать в согласии на назначение предложенной кандидатуры. А также предлагает изменения в ч. 4 ст. 111 Конституции РФ, предусматривающие после однократного предложения Государственной Думе кандидатуры Председателя Правительства РФ издание указа о его назначении или роспуске Государственной Думы⁷.

По нашему мнению, сто́ит согласиться с позицией А. М. Осавелюка о том, что данная формулировка является одним из положений, снижающих эффективность взаимодействия органов государственной власти. По нашему мнению, она лишает парламент реального участия в формировании правительства, отводя Государственной Думе роль статиста. Из-за страха быть распущенной Государственная Дума вынуждена дать согласие на назначение бессменной кандидатуры Председателя Правительства.

В рамках рассматриваемой статьи считаем возможным предложить внести изменения в Конституцию Республики Абхазии в части детализации полномочий Президента. Исходя из того, что исполнительная власть в государстве создается в том числе и для реализации решений законодательной власти, по нашему мнению, следует в Конституции РА закрепить положение о том, что назначение премьер-министра РФ Президентом РА должно происходить с согласия Народного собрания. Данная норма была бы направлена на сбалансирование полномочий Президента и парламента, создание более эффективного механизма сдержек и противовесов в системе разделения властей и совершенствование взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти. Развивая и продолжая данное предложение, отметим, что Президенту РА следует предоставить право после трехкратного отклонения представленных им кандидатур премьер-министра распускать Народное собрание и назначать новые выборы. При этом одна и та же кандидатура может быть предложена лишь дважды. По нашему мнению, предлагаемой нормой будет обеспечиваться сбалансирование полномочий Президента и Народного собрания, а также реальное участие Народного собрания в назначении премьер-министра, обеспечиваться нормальное функционирование государственных институтов и в периоды политических кризисов.

Вместе с тем в случае, если предложенные изменения будут реализованы на практике, премьер-министр РФ будет выступать как представитель политических сил, обладающих большинством депутатских мандатов в Народном собрании, а само Правительство будет нести ответственность как перед Президентом, так и перед парламентом.

⁷ Осавелюк А. М. Четкость формулирования юридических понятий — основа эффективной работы органов государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 3. С. 43—48.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авакьян С. А.* Конституционное право России. — М., 2014. — 912 с.
2. *Баглай М. В.* Президенты РФ и США. Роль, порядок выборов, полномочия. — М., 2012. — 144 с.
3. *Краснов М. А., Шаблинский И. Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. — М., 2008. — 231 с.
4. *Кутафин О. Е.* Глава государства : монография. — М., 2017. — 560 с.
5. *Маклаков В. В.* Конституционное право зарубежных стран. — М., 2006. — 896 с.
6. *Осавелюк А. М.* Конституционное право зарубежных стран : учебник. — М., 2018. — 575 с.
7. *Осавелюк А. М.* Четкость формулирования юридических понятий — основа эффективной работы органов государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. — 2015. — № 3. — С. 43—48.
8. *Пилия Д. Э.* Правовой статус органов исполнительной власти Республики Абхазия : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2010.
9. *Смир С. М.* Органы законодательной и исполнительной власти Республики Абхазия на современном этапе : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005.
10. *Страшун Б. А.* Конституционное право зарубежных стран : учебник. — М., 2010. — 896 с.
11. *Суворов В. Н.* Конституционный статус Президента Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2000.
12. *Чирикба В. А.* Конституции Абхазии. XX век. — Сухум, 2015. — 192 с.
13. *Чиркин В. Е.* Глава государства. Сравнительно-правовое исследование : монография. — М., 2014. — 240 с.

ДАЙДЖЕСТ МЕРОПРИЯТИЙ

ОБЗОР НАУЧНЫХ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА, ПОСВЯЩЕННЫХ 80-ЛЕТИЮ СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ АКАДЕМИКА ОЛЕГА ЕМЕЛЬЯНОВИЧА КУТАФИНА

Кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в 2016/2017 и 2017/2018 учебных годах был проведен ряд мероприятий, утвержденных Планом научных и образовательных мероприятий, посвященных юбилею академика Олега Емельяновича Кутафина.

Проведение научных мероприятий в формате круглых столов, научно-практических конференций, экспертных площадок, а также в других формах представляет собой эффективную возможность активного вовлечения молодежи в образовательную и воспитательную деятельность, поскольку это позволяет молодому поколению ознакомиться с практической реализацией исследуемого вопроса или проблемы, поиска методов их решения. Это дает возможность услышать мнения признанных авторитетов по многим аспектам политической, социальной, экономической и духовной жизни общества, предоставляя молодежи духовно-нравственные ориентиры, присущие патриотизму и гражданственности, так необходимые для построения российского государства и российского гражданского общества.



I. МЕРОПРИЯТИЯ, ПРОВЕДЕННЫЕ КАФЕДРОЙ ВО ИСПОЛНЕНИЕ ПРИКАЗА РЕКТОРА

6 АПРЕЛЯ 2017 г.

Экспертная площадка «Конституционно-правовые аспекты современной экономической политики»

Данное мероприятие состоялось в рамках IV Московского юридического форума. Модераторами выступили **Галина Дмитриевна Садовникова**, д. ю. н., профессор, заместитель заведующего кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), и **Григорий Алексеевич Василевич**, д. ю. н., профессор, заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета. Работа экспертной площадки «Конституционно-правовые аспекты современной экономической политики» была построена следующим образом: выступления с экспертными докладами до 15 минут по заранее определенной тематике, выступления

ДАЙДЖЕСТ

МЕРОПРИЯТИЙ



участников до 5 минут, после этого были ответы на вопросы, а также дискуссия. Ниже приводится список основных докладчиков и темы их выступлений:

1. Григорий Алексеевич Василевич, д. ю. н., профессор, заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета, «Конституционный принцип экономичности регулирования общественных отношений».
2. Сергей Яковлевич Есяков, к. э. н., депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ, первый заместитель председателя Комитета по энергетике, «Правовые аспекты современной экономической политики в сфере энергетики».
3. Игорь Александрович Кравец, д. ю. н., профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Сибирского института управления — филиала РАНХиГС при Президенте РФ, «Конституционно-правовой механизм защиты экономических прав юридических лиц: вопросы развития и совершенствования».
4. Владимир Иванович Крусс, д. ю. н., профессор, заведующий кафедрой теории права Тверского государственного университета, «Конституционализация фискально-экономических обязанностей и конституционная политика права».
5. Владимир Дмитриевич Мазаев, д. ю. н., профессор кафедры конституционного и административного права НИУ «Высшая школа экономики», «Конституционно-правовая модель обеспечения экономического выбора».
6. Валерий Валентинович Невинский, д. ю. н., профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), «“Труд свободен”: формально-юридические коллизии вокруг одного из краеугольных камней “экономической конституции” России».
7. Екатерина Сергеевна Шугрина, д. ю. н., профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), «Наделение территории особым статусом как один из инструментов повышения инвестиционной привлекательности».
8. Егор Николаевич Дорошенко, к. ю. н., доцент кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), «Экономика как область гарантий конституционных прав и свобод».

7 АПРЕЛЯ 2017 г.

Второй Всероссийский слет конституционалистов, посвященный юбилею академика О. Е. Кутафина, «Конституционное право в бакалавриате, магистратуре и аспирантуре»

7 апреля 2017 г. в рамках того же IV Московского юридического форума проходили мероприятия научно-образовательной сессии, в том числе Второй Всероссийский слет конституционалистов. Модераторами слета были **Валентина Викторовна Комарова**, д. ю. н., профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), **Борис Сафарович Эбзеев**, д. ю. н., профессор, член Центральной избирательной

комиссии РФ, и **Сурен Адibeкович Авакьян**, д. ю. н., профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова.

Концепция работы слета состояла в том, чтобы ознакомить его участников с основными направлениями образовательной политики Минобрнауки, задачами, которые ставит перед профессорско-преподавательским составом Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), а затем обсудить достоинства и недостатки новых образовательных стандартов, обсудить подготовленную и представленную кафедрой конституционного и муниципального права, заранее разосланную участникам научно-образовательной сессии программу по конституционному праву для бакалавров, поделиться опытом и наработками в преподавании конституционного и муниципального права в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и ведущих региональных юридических вузах.

Основными докладчиками выступили Б. С. Эбзеев («Современные реалии государственной бытийности России и трансформация представлений о предмете конституционного права») и С. А. Авакьян («Конституционное право в федеральных государственных образовательных стандартах»), а также Егор Николаевич Дорошенко, к. ю. н., доцент кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) («Учебная дисциплина в основной образовательной программе: содержание и образовательный результат») и Наталья Николаевна Мазаева, к. ю. н., директор Центра по обеспечению деятельности УМО по юридическому образованию Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) («Государственная аттестация вузов и новые образовательные стандарты»). Кроме того, с докладом «Методология рациональности в конституционном праве» выступил Алексей Алексеевич Ливеровский, д. ю. н., профессор, заведующий кафедрой конституционного права Санкт-Петербургского экономического университета. Выступление Марата Сабирьяновича Саликова, д. ю. н., профессора, первого проректора Уральского государственного юридического университета и заведующего кафедрой конституционного права, было посвящено преподаванию дисциплин государственно-правового цикла в УрГЮУ (бакалавриат, специалитет, магистратура, аспирантура). Жанна Иосифовна Овсепян, д. ю. н., профессор, заведующий кафедрой государственного (конституционного) права Южного федерального университета, осветила проблематику методики преподавания конституционного права в условиях многоуровневой системы образования в контексте требований государственных стандартов 2016 г. Игорь Владимирович Тимофеев, д. мед. н., профессор, судья Уставного суда Санкт-Петербурга, выступил с докладом «Особенности преподавания вопросов конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь в бакалавриате, магистратуре и аспирантуре», а Елена Викторовна Титова, к. ю. н., доцент, и. о. заведующего кафедрой конституционного и административного права юридического факультета Южно-Уральского государственного университета, рассказала о проблеме единства подходов при формировании компетенций по дисциплине «Конституционное право».

Состоявшаяся в рамках слета дискуссия показала, что участники неоднородно и неравнодушно воспринимают решения органов управления образованием в части компетенций, требований к образовательным результатам, довольно частого изменения образовательных стандартов и по другим вопросам.



На обсуждение выносились собственные предложения. Научное сообщество в целом положительно оценило представленную кафедрой конституционного и муниципального права программу по конституционному праву для бакалавров. Участники высказали замечания по ней и решили принять программу за основу в преподавании конституционного права в юридических вузах. В целом дискуссия прошла интересно и плодотворно, была полезна как для опытного профессорско-преподавательского состава ведущих вузов страны, так и для молодых коллег.

В работе мероприятий кафедры приняли участие более **60 человек**, среди них — ученые и практики, в частности, депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ Сергей Яковлевич Есяков, известные ученые отечественных вузов из 15 субъектов Российской Федерации и Белоруссии, молодые коллеги — аспиранты и соискатели.

24 АПРЕЛЯ 2017 г.

Экспертная площадка «Развитие идей академика О. Е. Кутафина о местном самоуправлении в теории и практике», приуроченная ко Дню местного самоуправления



Кафедра конституционного и муниципального права в рамках юбилейных мероприятий организовала экспертную площадку «Развитие идей академика О. Е. Кутафина о местном самоуправлении в теории и практике», приуроченную ко Дню местного самоуправления.

С вступительным словом к участникам обратилась **Валентина Викторовна Комарова**, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), отметив вклад Олега Емельяновича в теорию и практику местного самоуправления. Был показан фильм о жизненном пути О. Е. Кутафина, видео с записью воспоминаний академика, вице-президента РАН **Талии Ярулловны Хабриевой** об О. Е. Кутафине.

Далее с докладом выступила заместитель заведующего кафедрой конституционного и муниципального права профессор **Г. Д. Садовникова**. Галина Дмитриевна обратила внимание на то, что идеи муниципальной демократии присутствовали еще в ранних работах Олега Емельяновича, затронутые им проблемы не утратили актуальности и сегодня.

О современных проблемах местного самоуправления через призму идей О. Е. Кутафина говорили гости мероприятия: **Александр Андреевич Закускин**, глава муниципалитета «Мещанское» ЦАО г. Москвы, **Игорь Феликсович Давидович**, депутат Совета депутатов муниципального округа «Нагатинский затон» г. Москвы, **Артем Игоревич Коханый**, депутат Совета депутатов Люберецкого городского округа.



Проблемы функционирования территориального общественного самоуправления были затронуты в выступлениях профессора кафедры конституционного и муниципального права **Валерия Валентиновича Невинского**, доцента кафедры государственного и муниципального управления Государственного университета управления **Елены Павловны Забелиной**.

В дискуссии по различным вопросам местного самоуправления участвовали преподаватели кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), гости мероприятия, аспиранты и студенты.

В ходе экспертной площадки доцент кафедры конституционного и муниципального права Андрей Михайлович Будаев представил студентов Международно-правового института — победителей студенческого конкурса на лучшую работу, посвященную местному самоуправлению. Перед участниками мероприятия выступили **Ксения Шевченко** (2-й курс, 3-я группа) с докладом «Основные модели организации местного самоуправления современного общества» и **Денис Цыганов** (2-й курс, 3-я группа) с докладом «Совет муниципальных образований в субъектах Российской Федерации. Анализ доктрины и практики». Оба победителя подготовили свои работы под руководством В. В. Комаровой.

31 МАЯ 2017 г.

Круглый стол на тему «Академик О. Е. Кутафин и развитие института российского гражданства»

Первая часть мероприятия была организована в форме дискуссии по широкому кругу вопросов, в частности: взгляды академика О. Е. Кутафина на правовую природу гражданства; проблемы приобретения и прекращения российского гражданства в трудах О. Е. Кутафина; место и роль института гражданства в системе конституционного права; становление и развитие института гражданства в России; принципы гражданства: декларация и реальность; гражданство соотечественников: идеи О. Е. Кутафина и их воплощение; правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам гражданства; эволюция института гражданства в условиях глобализации и т.д.



Заседание круглого стола докладом «Гражданин Олег Емельянович Кутафин о гражданстве» открыла Мария Викторовна Варлен, д. ю. н., почетный работник высшего профессионального образования РФ, директор Института магистратуры Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). После этого выступили Валентина Львовна Казакова, заместитель начальника Главного управления по вопросам миграции МВД России, Илья Борисович Миронов, руководитель аппарата комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, Сергей Николаевич Бабурин, доктор юридических наук, профессор, Президент Ассоциации юридических вузов, заслуженный деятель науки Российской Федерации.



Вторая часть круглого стола была посвящена подведению итогов конкурса студенческих научных работ по тематике гражданства и роли О. Е. Кутафина в становлении и развитии этого института в Российской Федерации. По итогам конкурса первое место завоевала В. Д. Корчагина, второе место у А. Ю. Папошиной, третьим призером стал Н. М. Милованов. Поощрительными призами были награждены Р. Г. Марготкина, А. Н. Татьяна, А. В. Оганесов, А. Д. Эрзин, А. А. Зоря, Е. А. Полякова, Л. Н. Степанова, О. А. Сырорыбова, Д. В. Андриянов, А. К. Баулькина. Награды студентам вручала вдова Олега Емельяновича **Наталья Николаевна Кутафина**.

25 СЕНТЯБРЯ 2017 г.

Круглый стол-практикум на тему «Развитие идей О. Е. Кутафина о конституционной юстиции в науке и практике»



Круглый стол был организован и проведен под руководством заведующего кафедрой В. В. Комаровой и д. ю. н., профессора Светланы Васильевны Нарутто. В круглом столе участвовал и Михаил Алексеевич Митюков, профессор нашей кафедры, бывший Полномочным представителем Президента в Конституционном Суде РФ в 1996 г. и с 1998 по 2005 г.

В работе круглого стола, помимо представителей кафедры, приняли участие Б. С. Эбзеев, а также представители Российского государственного университета правосудия, Государственного университета управления, Российского университета дружбы народов.

В рамках круглого стола были подведены итоги студенческого конкурса творческих работ **«Развитие идей О. Е. Кутафина о конституционной юстиции в науке и практике»**. В конкурсе приняли участие 35 студентов, представлявших 10 учебных заведений из 4 регионов (Москва, Свердловская область, Ставропольский край, Ханты-Мансийский автономный округ). Победителями стали Константин Протектор (научный руководитель — профессор, д. ю. н. В. В. Невинский), Игорь Зенин (научный руководитель — профессор, д. ю. н. В. В. Комарова); Марина Пиякова (научный руководитель — профессор, д. ю. н. С. В. Нарутто). Победители получили памятные подарки и научную литературу.



3—4 НОЯБРЯ 2017 г.**I Всероссийская научно-практическая конференция молодых ученых «Конституционное право: вызовы XXI века» и I Всероссийский конкурс по конституционному правосудию имени О.Е. Кутафина**

3—4 ноября 2017 г. в рамках празднования Дня народного единства и 80-летия академика Олега Емельяновича Кутафина в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) по инициативе ректората Университета, Студенческого научного общества и кафедры конституционного и муниципального права прошли I Всероссийская научно-практическая конференция молодых ученых «Конституционное право: вызовы XXI века» и I Всероссийский конкурс по конституционному правосудию имени О.Е. Кутафина. В мероприятиях приняли участие более 150 человек.

3 ноября на пленарном заседании конференции выступили член Центральной избирательной комиссии **Александр Юрьевич Кинёв**, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета **Валентина Викторовна Комарова**, профессор кафедры **Галина Дмитриевна Садовникова**, доцент кафедры **Наталья Евгеньевна Таева** и **Алия Шамильевна Будагова**.

После пленарного заседания работа конференции продолжилась в следующих секциях: «Понятие и границы публичных нужд: российский и зарубежный опыт» (руководитель — к. ю. н., доцент Александр Сергеевич Ермоленко); «Конституционное право зарубежных стран» (руководитель — к. ю. н., преподаватель Марина Александровна Баландина); «Актуальные проблемы конституционного права России и зарубежных стран» (руководитель — к. ю. н., доцент Егор Николаевич Дорошенко); «Конституционное право России» (руководитель — к. ю. н., доцент Андрей Михайлович Будаев); «Избирательное законодательство и практика» (руководитель — начальник отдела избирательных споров и судебного представительства правового управления аппарата ЦИК России Дмитрий Юрьевич Воронин); «Избирательное законодательство и практика» (руководитель — и. о. руководителя аппарата фракции Всероссийской политической партии «Единая Россия» в Государственной Думе Константин Сергеевич Мазуревский).

4 ноября при поддержке Студенческого научного общества Университета был организован I Всероссийский конкурс по конституционному правосудию имени О.Е. Кутафина (модель суда). В качестве судьи на конкурсе выступил старший преподаватель кафедры, к. ю. н. Сергей Сергеевич Заикин.



22 НОЯБРЯ 2017 г.

**Секция конституционного и муниципального права
«Теория и практика конституционализма
(к 80-летию со дня академика О. Е. Кутафина)»
XIII Кутафинских чтений в рамках VII Московской
юридической недели**

Секция конституционного и муниципального права традиционно проходит под руководством заведующего кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Валентины Викторовны Комаровой и заведующего кафедрой конституционного и муниципального права МГУ имени М. В. Ломоносова Сурена Адиебековича Авакьяна.

С докладами выступили член-корреспондент Международной академии сравнительного правоведения Юрий Александрович Тихомиров; судья Конституционного Суда РФ Николай Семенович Бондарь; член Центральной избирательной комиссии РФ, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ Евгений Иванович Колюшин; доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права, директор Института государственного и международного права Уральской государственной юридической академии (Екатеринбург) Светлана Эдуардовна Несмеянова; декан юридического факультета Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н. Г. Чернышевского, доктор юридических наук, профессор Галина Николаевна Комкова; главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ Вениамин Евгеньевич Чиркин; адвокат Московской городской коллегии адвокатов Петр Давидович Баренбойм; ответственный секретарь Экспертно-консультативного совета при Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству Дмитрий Валерьевич Кравченко; заведующий сектором сравнительного права Института государства и права РАН Татьяна Андреевна Васильева; заведующий кафедрой правовых основ управления факультета государственного управления МГУ имени М. В. Ломоносова Иван Владимирович Лексин; заведующий кафедрой конституционного права Таджикского национального университета Азиз Диноршоев. Выступление В. В. Комаровой носило название «Вопросы конституционного развития (в контексте позиций О. Е. Кутафина)».

В заседании приняли участие 85 теоретиков и практиков из более чем 20 субъектов Российской Федерации. Мероприятие фактически приняло международный характер, поскольку в работе секции также участвовали представители высших учебных заведений трех стран. В рамках конференции были вручены дипломы победителям и призерам конкурса студенческих работ «Российский конституционализм в XXI веке: развитие идей академика О. Е. Кутафина».



14 ДЕКАБРЯ 2017 г.**Круглый стол «Развитие идей О. Е. Кутафина о непосредственной демократии в науке и практике (политические партии). Студенческий практикум»**

Круглый стол состоялся в зале Ученого совета Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Заседание круглого стола открылось показом видеофильма об О. Е. Кутафине. После этого с докладом «Идеи демократии в трудах О. Е. Кутафина» выступила заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Валентина Викторовна Комарова. Ольга Владимировна Голованова, начальник отдела по взаимодействию с Федеральным Собранием Российской Федерации, политическими партиями и общественными объединениями Управления организации избирательного процесса, в своем выступлении осветила основные аспекты избирательного законодательства и практики его применения, в частности, выразила отрицательное мнение по поводу возможности возвращения графы «Против всех» на выборах федерального уровня. Руководитель аппарата фракции «Единая Россия» в Государственной Думе и преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Константин Сергеевич Мазуревский рассказал о персональном составе фракции, ее структуре и последних подготовленных фракцией законах.

Во время заседания доцент кафедры конституционного и муниципального права Андрей Михайлович Будаев подвел итоги двух конкурсов — конкурса научных работ и конкурса презентаций «Развитие идей О. Е. Кутафина о непосредственной демократии в науке и практике (политические партии)». Всего в конкурсах приняло участие более 40 студентов бакалавриата и магистратуры из высших учебных заведений Москвы, Республики Карелия, Кировской области, Оренбургской области, Ростовской области, Саратовской области, Ярославской области, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, а также Республики Беларусь и Приднестровской Молдавской Республики, приславших суммарно на оба конкурса 80 работ.

В конкурсе научных работ победу одержала **Марина Пиякова**, студентка 2-го курса 1-й группы Института права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) с работой «Многопартийность как основа конституционного строя Российской Федерации и возможность политической оппозиции» (научный руководитель — д. ю. н., профессор С. В. Нарутто).

Второе место занял представитель Саратовской государственной юридической академии **Керам Айбазов**, студент 3-го курса Юридического университета правового администрирования. Его научная работа называется «Многопартийность в Российской Федерации: некоторые вопросы ограничения» (научный руководитель — д. ю. н., профессор М. А. Липчанская).





Третьим призером стала **Валентина Мититюк**, студентка магистратуры Российского университета дружбы народов, с докладом «Муниципальный фильтр как способ активизации партийной деятельности: плюсы и минусы» (научный руководитель — д. ю. н. Л. Т. Чихладзе).

Поощрительные призы получили **Ксения Анфилатова**, студентка Волго-Вятского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), тема «Политические партии как субъекты избирательного процесса» (научный руководитель — к. ф. н., доцент М. В. Михайлова); **Сергей Трофимов**, студент Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина

(МГЮА), тема «Муниципальный фильтр как способ активизации партийной деятельности» (научный руководитель — к. и. н. О. И. Устинова); **Екатерина Ероховец**, студентка юридического факультета Белорусского государственного университета, тема «Участие политических партий в избирательном процессе стран Северной Европы» (научный руководитель — к. ю. н., доцент Т. С. Масловская).

Победительнице конкурса научных работ Марине Пияковой было предоставлено слово, и она в своем выступлении отразила основные идеи своей работы. Завершилось заседание показом небольшого видеофрагмента с напутствием О. Е. Кутафина будущим поколениям.

В конкурсе студенческих презентаций победителями стали:

I место — **Татьяна Епифанова**, студентка Южного федерального университета, тема «Деньги — средство обеспечения демократических выборов или орудие лоббирования узкоэгоистических интересов? К вопросу о финансировании избирательных кампаний политических партий в Российской Федерации» (научный руководитель — д. ю. н., профессор Ж. И. Овсепян).

II место — **Карина Зиятдинова**, студентка Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), тема «Политические партии Германии на парламентских выборах 2017 года» (научный руководитель — ассистент Н. В. Петухова).

III место — **Валентина Мититюк**, студентка Российского университета дружбы народов, тема «Муниципальный фильтр как способ активизации партийной деятельности: плюсы и минусы» (научный руководитель — д. ю. н. Л. Т. Чихладзе).

Поощрительные призы получили **Альбина Шарафиева**, студентка Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), тема «Правовое регулирование ограничения многопартийности в России» (научный руководитель — к. и. н. О. И. Устинова), и **Даниил Мозалевский**, студент Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), тема «Содержание программных документов политических партий — где найти реальную конкуренцию?» (научный руководитель — к. и. н. О. И. Устинова).

Видеотека

В. В. Комаровой сформирован видеоархив с записями воспоминаний об О. Е. Кутафине более 20 коллег из разных вузов и субъектов Федерации.

II. МЕРОПРИЯТИЯ, КОТОРЫЕ ПРОВОДИЛА КАФЕДРА И В КОТОРЫХ ПРИНИМАЛИ УЧАСТИЕ ПРЕПОДАВАТЕЛИ КАФЕДРЫ, ВНЕ ПРИКАЗА РЕКТОРА

15 АПРЕЛЯ 2017 г.

Модельные судебные процессы в рамках учебной дисциплины «Конституционное судопроизводство»

В рамках юбилейных мероприятий, посвященных 80-летию со дня рождения академика Олега Емельяновича Кутафина, была проведена Модель Конституционного Суда Российской Федерации. Для лучшего понимания содержания, структуры и методологии этого мероприятия и выработки конкретных рекомендаций по его организации и реализации в 1-й и 2-й учебных группах 2-го курса Института права под руководством старшего преподавателя к. ю. н. **Заикина Сергея Сергеевича** были проведены игровые судебные процессы в рамках учебной дисциплины «Конституционное судопроизводство».

Студентам было необходимо изучить фабулу модельного дела, самостоятельно разбиться на команды, представляющие интересы заявителя и государственного органа, принявшего оспариваемый акт, а также выбрать из своего числа судей. После этого они должны были подготовить аргументы в пользу каждой из сторон, продумать возможные контраргументы оппонентов и подготовить устные выступления.

Перед участниками конституционного судебного процесса стояли сложные правовые проблемы: может ли считаться изъятием для государственных нужд изъятие земельного участка, если впоследствии он передается в управление коммерческой организации; можно ли ограничивать права одного субъекта предпринимательской деятельности ради улучшения положения других субъектов; как определить, что такое публичный интерес; является ли право на защиту благоприятной окружающей среды индивидуальным или коллективным?

Студенты обеих групп показали достойный уровень владения нормативным материалом, умение оценивать свои аргументы и аргументы противоположной стороны, представлять свою позицию, развивать и отстаивать ее, вести дискуссию и диалог и даже педагогические навыки. Особо стоит отметить студентов 1-й учебной группы **Анастасию Андропову, Александру Калашникову, Альбину Жалюкову, Ларису Тедееву, Анну Ли, Никиту Бугаева**, студентов 2-й группы **Алексея Немова, Ольгу Камневу, Роберта Овсепяна, Антона Сиушова, Алексея Эрзина, Николая Докаленко, Екатерину Никонову, Анастасию Зорю, Александру Хасанову**.



20 АПРЕЛЯ 2017 г.

Конкурс студенческих работ «Развитие идей О. Е. Кутафина о местном самоуправлении в науке и практике»



В ходе расширенного заседания студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права были подведены итоги студенческого конкурса «Развитие идей О. Е. Кутафина о местном самоуправлении в науке и практике». Открыла заседание заведующий кафедрой, д. ю. н., профессор **Валентина Викторовна Комарова**, которая представила аудитории документальный фильм, посвященный основным этапам жизни, работы, научной деятельности академика Олега Емельяновича Кутафина. После просмотра фильма перед собравшимися выступил почетный гость заседания — д. ю. н., профессор, главный научный сотрудник Института государства и права РАН, главный

научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ **Вениамин Евгеньевич Чиркин**. Он поделился со студентами своими воспоминаниями об Олеге Емельяновиче Кутафине, а также осветил наиболее актуальные вопросы развития муниципально-правовой науки, пожелав всем успехов в учебе и научном творчестве. В заседании студенческого кружка также приняли участие старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права, к. ю. н. **Станислав Александрович Васильев**, аспирант кафедры конституционного и муниципального права **Иван Михайлович Япрынцев**.



Под руководством доцента кафедры конституционного и муниципального права, к. ю. н. Андрея Михайловича Будаева прошла церемония подведения итогов и награждения участников конкурса. Доцент А. М. Будаев обратил внимание собравшихся, что заседание кружка и церемония подведения итогов конкурса проходит в преддверии праздничной даты — Дня местного самоуправления.

В адрес жюри конкурса поступило свыше 20 студенческих работ, по результатам оценки которых были определены победители и призеры. Победителем с наибольшим количеством набранных баллов был признан **Лев Замескин**, студент 3-й группы 2-го курса Международно-правового института с научной работой на тему «Муниципально-частное партнерство в Российской Федерации: эффективное взаимодействие власти и бизнеса» (научный руководитель — профессор В. В. Комарова). В своем выступлении перед аудиторией Л. Замескин рассказал о наиболее интересных и актуальных моментах своей работы, поделился опытом сбора необходимого научного и учебного материала, изучения нормативных правовых актов.

2-е место занял **Андрей Немов**, студент 2-й группы 2-го курса Института права, с работой «Принцип самостоятельности местного самоуправления при определении структуры органов местного самоуправления» (научный руководитель — доцент Н. Е. Таева).

3-е место досталось **Алексею Эрзину**, студенту 2-й группы 2-го курса Института права, с работой на тему «Вопросы местного значения: проблемы за-

конодательного регулирования и практики» (научный руководитель — доцент Н. Е. Таева).

Грамоты за участие в конкурсе получили: Ксения Шевченко (Международно-правовой институт, 2-й курс, 3-я группа, тема работы «Основные модели организации местного самоуправления современного общества», научный руководитель — профессор В. В. Комарова); Денис Цыганов (Международно-правовой институт, 2-й курс, 3-я группа, тема работы «Совет муниципальных образований в субъектах Российской Федерации. Анализ доктрины и практики», научный руководитель — профессор В. В. Комарова); Анна Морозова (Институт судебных экспертиз, 1-й курс, 1-я группа, тема работы «Особенности местного самоуправления в городах федерального значения», научный руководитель — профессор А. М. Осавелюк); Екатерина Веретенникова (Институт права, 2-й курс, 4-я группа, тема работы «Особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения», научный руководитель: доцент О. В. Соколова); Марьям Гайнетдинова (Институт права, 2-й курс, 2-я группа, тема работы «Удаление главы муниципального образования в отставку: проблемы теории и практики», научный руководитель — доцент Н. Е. Таева); Дарья Маргаскина (Институт права, 2-й курс, 7-я группа, тема работы «Обеспечение права на благоприятную окружающую среду на муниципальном уровне: опыт и перспективы развития», научный руководитель — доцент А. М. Будаев).

После подведения итогов конкурса доцент А. М. Будаев проинформировал студентов о ближайших планах по проведению научных и образовательных мероприятий в рамках празднования 80-летия со дня рождения Олега Емельяновича Кутафина, а также иных студенческих научных мероприятий и пригласил всех принимать активное участие в научной работе.

В заключительной части заседания участники обменялись контактной информацией и выразили заинтересованность в продолжении плодотворного научного сотрудничества и работы.



21 АПРЕЛЯ 2017 г.

Студенческий круглый стол «Роль научного наследия О. Е. Кутафина в развитии государственного-правовой науки»

Организатором мероприятия выступили кафедра конституционного и муниципального права в лице доктора юридических наук, профессора **Светланы Васильевны Нарутто** и Студенческий научный совет Института прокуратуры.

Участникам круглого стола был продемонстрирован биографический фильм об академике Олеге Емельяновиче Кутафине. Открыла заседание доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени



О.Е. Кутафина (МГЮА) **Светлана Васильевна Нарутто** с выступлением «Российский конституционализм глазами О. Е. Кутафина». Аспирант кафедры конституционного и муниципального права **Иван Михайлович Япрынцеv** выступил с темой «Народный суверенитет и представительство: доктринальные основы». Поднятая проблема вызвала оживленную дискуссию участников.

Свои доклады представили студенты: **Елизавета Алексеевна Полякова** — студентка 1-й группы 2-го курса, «Роль академика О. Е. Кутафина в становлении института гражданства»; **Анна Алексеевна Рылова** — студентка 2-й группы 2-го курса, «Гражданство в условиях российского конституционализма»; **Мария Васильевна Грицай** — студентка 1-й группы 2-го курса, «Влияние идей академика О. Е. Кутафина на становление института главы государства»; **Александр Алексеевич Якушкин** — студент 1-й группы 2-го курса, «Теория нормативности решений Конституционного Суда РФ: новый взгляд»; **Иван Александрович Шевелёв** — студент 1-й группы 1-го курса, «Взгляды академика О. Е. Кутафина на правовую природу гражданства».

Сертификатом за лучший доклад была награждена **Елизавета Полякова**. Участники круглого стола остались довольны проведенным мероприятием, которое, несомненно, расширило их кругозор и позволило развить в себе научный потенциал.



29 СЕНТЯБРЯ 2017 г.

XIII Международная научно-практическая конференция «Права человека и гражданина: конституционные идеалы и современные проблемы реализации»

29 сентября 2017 г. в Самарском университете в рамках направления по исследованию вопросов публичного права состоялась XIII Международная научно-практическая конференция «Права человека и гражданина: конституционные идеалы и современные проблемы реализации». В мероприятии приняли участие организаторы избирательного процесса — председатели избирательных комиссий ряда субъектов Российской Федерации, депутаты и иные должностные лица органов публичной власти, представители правозащитного сообщества, ученые, студенты и аспиранты — участники конкурса письменных работ по направлению «Избирательное право и избирательный процесс». Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) на конференции представляли д. ю. н., профессор кафедры, заместитель заведующего кафедрой **Г. Д. Садовникова** и к. ю. н., доцент кафедры **С. С. Зенин**. В рамках конференции обсуждались следующие вопросы: идеализация конституции и правовая реальность; идеалы равноправия и эффективность социально-экономической политики государства; демократические идеалы и электоральная практика; гармонизация публичной власти как конституционный идеал; конституционные идеалы информационного общества; экологические права как конституционная ценность и др. В рамках конференции был проведен интеллектуальный брифинг.

5—7 ОКТЯБРЯ 2017 ГОДА**III Уральский форум конституционалистов**

Форум был организован Уральским государственным юридическим университетом при поддержке Межрегиональной ассоциации конституционалистов России. В его работе приняли участие более 100 ведущих специалистов в области конституционного и муниципального права, а также конституционного судебного процесса из России и ближнего зарубежья.

Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) на данном форуме представляли заведующий кафедрой конституционного и муниципального права, д. ю. н., профессор В. В. Комарова с докладом **«Школа российского конституционализма — к юбилею академика Олега Емельяновича Кутафина»** и профессор той же кафедры, д. ю. н. В. В. Невинский, выступавший с темой **«Принцип прямого действия российской конституции между доктриной и практикой, или к вопросу о реальности конституционного регулирования»**.

**10 НОЯБРЯ 2017 г.****Секция кафедры конституционного и муниципального права в рамках IV Студенческого юридического форума**

Студенческий юридический форум является важным событием в развитии студенческой юридической науки в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Программа форума включала в себя пленарное заседание, мастер-класс от компании «Гарант» и работу более 20 научных секций, названия которых соответствовали приоритетным направлениям развития студенческой науки, определяемым кафедрами МГЮА. В 2017 г. оргкомитет форума рекомендовал связать тематику работы секций с объявленным в 2017 г. в Российской Федерации Годом экологии. С учетом общефедеральных приоритетов, а также празднования 80-летия со дня рождения академика Олега Емельяновича Кутафина секция кафедры конституционного и муниципального права получила название «Экологические права в системе прав и свобод человека и гражданина и механизм их реализации», ее руководителем был доцент кафедры, к. ю. н. Андрей Михайлович Будаев. В работе секции в формате круглого стола приняли участие 18 студентов, которые представляли различные институты Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, Финансовый университет при Правительстве РФ, а также Всероссийский государственный университет юстиции.

Выступления студентов были сгруппированы по следующим ключевым направлениям работы секции: «Конституционное значение экологических прав



и обязанностей граждан»; «Конституционное право граждан на доступ к экологической информации»; «Защита экологических прав граждан»; «Взаимосвязь конституционного права и иных отраслей права в сфере регулирования экологических прав граждан»; «Региональная экологическая политика».



Отличительной особенностью работы секций форума стало привлечение специалистов-практиков, представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления, юридических организаций и учреждений. Так, в заседании секции кафедры конституционного и муниципального права приняли участие депутат Московской городской Думы, председатель комиссии по экологической политике Зоя Михайловна Зотова и генеральный директор ООО «Центр правового обеспечения природопользования» Борис Владленович Кокотов.

Приглашенные гости с большим интересом участвовали в проходившей по теме заседания дискуссии, аргументировали свою точку зрения и делились практическим опытом работы.

В заключение прошла церемония награждения гостей секции и вручения сертификатов участникам. Студентка Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Мария Серегина по итогам работы секции была признана ее победителем и получила памятные призы.

17 НОЯБРЯ 2017 г.

III Международная научно-практическая конференция «Неволинские чтения»

Конференция на тему «Актуальные проблемы развития муниципальных образований: правовые и социально-экономические аспекты» прошла в Кирове на базе Волго-Вятского института Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Организаторами мероприятия выступили Кировское региональное отделение АЮР, Волго-Вятский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Правительство Кировской области, ассоциация «Совет муниципальных образований Кировской области», Второй арбитражный апелляционный суд.

В открытии мероприятия приняли участие представители 18 субъектов Российской Федерации, в числе которых губернатор Кировской области Игорь Васильев, сопредседатель Ассоциации юристов России, ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев, председатель Кировского регионального отделения Ассоциации юристов России, директор Волго-Вятского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Николай Шаклеин, председатель Законодательного собрания Кировской области Владимир Быков, председатель Второго арбитражного апелляционного суда Владимир Устюжанинов, а также представители органов государственной власти и местного самоуправления, правоохранительных и судебных органов, общественных организаций, преподаватели и учащиеся высших учебных заведений.

На дискуссионных площадках представители более 40 муниципальных образований обсудили актуальные проблемы развития муниципалитетов, в том числе в сфере законодательства.

В работе конференции приняла участие В. В. Комарова, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор. Валентина Викторовна выступила с докладом в пленарном заседании конференции на тему «Местное самоуправление современной России: теоретико-практические вопросы», провела открытую лекцию для студентов института о жизни и творческом наследии академика О. Е. Кутафина, а также пообщалась в рамках рабочей встречи с коллективом кафедры государственно-правовых дисциплин Волго-Вятского института.

21—23 НОЯБРЯ 2017 г.

Научная конференция «Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики»



Это было совместное ежегодное мероприятие юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова и Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) с участием других вузов.

20 ДЕКАБРЯ 2017 г.

Выездное занятие со студентами Института публичного права и управления в Московской городской Думе

Под руководством доцента кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к. ю. н. Андрея Михайловича Будаева студенты 1-го курса Института публичного права и управления посетили Московскую городскую Думу. Данное мероприятие было организовано совместно руководством Института публичного права и управления, кафедрой конституционного и муниципального права, депутатом Московской городской Думы, председателем комиссии по экологической политике З. М. Зотовой.



В ходе посещения студентам был показан документальный фильм, раскрывающий основные этапы создания и деятельности Московской городской Думы. После просмотра фильма состоялась встреча с депутатом Московской городской Думы Зоей Михайловной Зотовой в формате круглого стола. З. М. Зотова ознакомила присутствующих с основными направлениями деятельности Комиссии по экологической политике, принятыми в данной сфере законодательными актами города Москвы, обратила внимание на пробелы в законодательном регулировании и перспективные планы разработки и принятия нормативных правовых актов столицы. В свою очередь, студенты поинтересовались, каким образом органы государственной власти Москвы планируют решать проблемы утилизации бытовых отходов, которых в московском регионе становится с каждым годом все больше.

После обмена мнениями по вопросам развития экологической политики в Москве студенты осмотрели зал заседаний Думы, получили общую информацию о регламенте проведения заседаний, порядке выступлений депутатов и принятия решений по обсуждаемым вопросам. У всех присутствующих вызвало интерес посещение библиотеки МГД, которая представляет собрание ценных архивных документов, справочных, информационных изданий и иных книг, необходимых для работы регионального парламента. В заключительной части встречи студенты посетили рабочий кабинет З. М. Зотовой, в котором созданы все условия для плодотворной работы депутата, и зал приема официальных делегаций, а также сделали памятные фотографии. Организованное в Московской городской Думе занятие является важным этапом формирования профессиональных навыков будущих юристов, специалистов в области публичного права и управления, и направлено на развитие деловых, партнерских отношений между Университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и Московской городской Думой.

30 ЯНВАРЯ 2018 г.

Круглый стол «Конституционно-правовая и муниципальная правовая ответственность в современной России» в рамках IV Зимней школы молодых ученых — 2018 «Трансформация института юридической ответственности в изменяющейся социальной практике»

Руководителем круглого выступила заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Валентина Викторовна Комарова, которая акцентировала внимание участников на актуальных проблемах конституционно-правовой и муниципальной ответственности. Более подробно проблемы ответственности в своем выступлении рассмотрел заведующий кафедрой конституционного и международного права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) Вадим Александрович Виноградов. Вадим Александрович выделил несколько важных

аспектов конституционно-правовой ответственности, в частности проблемы понимания конституционной ответственности как вида юридической ответственности, обширность субъектного состава. «В любом случае конституционная ответственность — очень эффективный элемент политической борьбы», — отметил лектор.

Круглый стол продолжился видеодокладами. Заведующий кафедрой, проректор Сибирского федерального университета Андрей Александрович Кондрашев посвятил свое выступление пробелам регламентации процедуры применения санкций в конституционно-правовом регулировании, отсутствию ясности в использовании такого элемента конституционно-правовой ответственности, как вина, а также необходимости правового закрепления понятия конституционно-правовой ответственности. Видеодоклад федерального судьи Екатерины Михайловны Заболотских был посвящен юридической ответственности в системе местного самоуправления. Доцент кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Александр Леонидович Сергеев раскрыл проблемы конституционной ответственности на стыке уголовного и административного права.

Важной частью круглого стола стала работа слушателей Школы в малых группах, модераторами которых выступили Валентина Викторовна Комарова, Александр Леонидович Сергеев, Андрей Михайлович Будаев, Анри Львович Барциц.



6 АПРЕЛЯ 2018 г.

Научно-практическая конференция «Социальное благополучие человека: конституционные параметры» в рамках V Московского юридического форума «Будущее российского права: концепты и социальные практики»

Руководителями конференции выступили заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д. ю. н., профессор **Валентина Викторовна Комарова** и член-корреспондент Международной академии сравнительного права, д. ю. н., профессор **Юрий Александрович Тихомиров**.

В заседании приняли участие более 70 теоретиков и практиков из 24 субъектов Российской Федерации. Академическая наука была представлена участниками из 39 учебных заведений и научных организаций. В качестве докладчиков также выступили сотрудники государственных органов, бизнеса, структур гражданского общества, а также представители смежных наук. Мероприятие фактически приняло международный характер, поскольку в работе секции участвовали представители высших учебных заведений нескольких стран.

В рамках мероприятия состоялась презентация сборников, подготовленных коллективом кафедры конституционного и муниципального права из серии «Школа российского конституционализма». Более подробный отчет о мероприятии можно прочитать далее в этой рубрике.



III. Научная школа



В 2014 г. Совет по науке Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) признал научный коллектив кафедры конституционного и муниципального права научной школой Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) «Школа российского конституционализма». В рамках научного проекта школы было запланировано издание серии сборников работ основоположников, последователей и учеников по актуальным вопросам конституционного права. Это также было отражено в приказе ректора о юбилейных мероприятиях.

В 2017 г. для сохранения научного наследия школы О. Е. Кутафина «Школа российского конституционализма», выраженного в статьях, с целью популяризации среди молодых юристов, студентов бакалавриата, специалитета, магистратуры, аспирантуры, развития идей учениками, коллегами и последователями был подготовлен и издан первый из нескольких сборников научных работ.

Вопросы юридического образования : сборник научных работ / сост., авт. вступ. ст. В. В. Комарова. — М. : Оригинал-макет, 2017. — 304 с.

В 2018 г. коллективом кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) были опубликованы сборники научных работ школы О. Е. Кутафина «Школа российского конституционализма»:



Основы конституционного строя : сборник научных работ / сост., отв. ред. В. В. Комарова, Н. Б. Пастухова, В. А. Лебедев. — Т. 2. — М. : РФ-Пресс, 2018. — 408 с. — ISBN 978-5-9988-0593-6.

Авторы: Кутафин О. Е., Козлова Е. И., Фадеев В. И., Михалева Н. А., Комарова В. В., Будаев А. М., Варлен М. В., Васильев С. А., Дорошенко Е. Н., Заикин С. С., Зенин С. С., Кабышев С. В., Кутейников Д. Л., Коврякова Е. В., Лебедев В. А., Миерхольд А. А., Митюков М. А., Нарутто С. В., Невинский В. В., Осавелюк А. М., Панов А. А., Садовникова Г. Д., Сергеев А. Л., Страшун Б. А., Шугрина Е. С. **Составители:** **Комарова В. В.**, доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего образования РФ, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); **Лебедев В. А.**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ; **Пастухова Н. Б.**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего образования РФ.

Автор вступительной статьи — Комарова В. В.



Система органов публичной власти: сборник научных работ / сост., отв. ред. В. В. Комарова, В. В. Невинский, А. М. Осавелюк. — Т. 3. — М. : РГ-Пресс, 2018. — 344 с. — ISBN 978-5-9988-0576-9

Авторы: Кутафин О. Е., Козлова Е. И., Фадеев В. И., Михалева Н. А., Комарова В. В., Васильев С. А., Кабышев С. В., Коврякова Е. В., Миерхольд А.А., Митюков М. А., Нарутто С. В., Невинский В. В., Осавелюк А. М., Садовникова Г. Д., Страшун Б. А., Шугрина Е. С. **Составители:** **Комарова В. В.**, доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего образования РФ, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); **Невинский В. В.**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ; **Осавелюк А. М.**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Автор вступительной статьи — Комарова В. В.

Вопросы федерализма : сборник научных работ / сост., отв. ред. С. В. Нарутто. — Т. 4. — М. : РГ-Пресс, 2018. — 384 с.

Авторы: Кутафин О. Е., Козлова Е. И., Фадеев В. И., Михалева Н. А., Крылов Б. С., Комарова В. В., Балыхин А. Г., Будаев А. М., Варлен М. В., Васильев С. А., Заикин С. С., Кабышев С. В., Коврякова Е. В., Лебедев В. А., Митюков М. А., Нарутто С. В., Невинский В. В., Осавелюк А. М., Садовникова Г. Д., Сергеев А. Л., Симонова С. В., Страшун Б. А., Таева Н. Е., Тороп Ю. В., Шугрина Е. С. **Составитель — Нарутто С. В.**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Автор вступительной статьи — Комарова В. В., доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего образования РФ, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Кроме того, был опубликован труд М. А. Митюкова «Конституционное правосудие : систематизированный библиографический указатель (2011—2016)» (М. : Проспект, 2018. — 640 с.).

Опубликована также коллективная монография «Современный российский конституционализм: проблемы становления и перспективы развития» (отв. ред. В. В. Комарова, Г. Д. Садовникова. — М. : Норма : Инфра-М, 2017. — 448 с.).

Запланированы и готовятся к выходу в свет том 5 «Права человека: школа российского конституционализма» (отв. ред. Г. Д. Садовникова), а также том 6 «Библиография преподавателей кафедры конституционного и муниципального права по темам» (отв. ред. А. Л. Сергеев).



IV. Научное наследие



Главным элементом научного наследия кафедры, безусловно, являются труды самого Олега Емельяновича Кутафина. Им написано 260 научных трудов, самыми известными из которых, пожалуй, являются монографии, созданные основателем МГЮА в последние годы его жизни: «Предмет конституционного права», «Российский конституционализм», «Российская автономия», «Российское гражданство», «Глава государства», «Неприкосновенность в конституционном праве», «Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица». В последние годы кафедрой была проведена большая работа по изданию избранных трудов и других основателей научной школы — Екатерины Ивановны Козловой, Владимира Ивановича Фадеева, Бориса Сергеевича Крылова и Надежды Александровны Михалёвой.

В рамках развития нового направления в науке, практике и учебной деятельности, связанного с конституционными основами энергетического права, кафедрой подготовлены два учебных пособия, представленных ниже.



Обзор подготовлен по архивным материалам кафедры заведующим кафедрой конституционного и муниципального права
В. В. Комаровой,

заместителем заведующего кафедрой конституционного и муниципального права
А. Л. Барцицем,
старшим преподавателем кафедры конституционного и муниципального права
С. С. Заикиным

ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «СОЦИАЛЬНОЕ БЛАГОПОЛУЧИЕ ЧЕЛОВЕКА: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПАРАМЕТРЫ»

6 апреля 2018 г. в рамках V Московского юридического форума, состоявшегося в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кафедрой конституционного и муниципального права была проведена Международная научно-практическая конференция «Социальное благополучие человека: конституционные параметры».

Особенностью этой конференции можно назвать не только ее международный, но и междисциплинарный характер, поскольку докладчиками выступили представители юридических, экономических, социологических, политических наук, а также практические работники, представители бизнеса.

Необходимо отметить и высокий уровень регионального представительства: в конференции приняли участие более 70 ученых — теоретиков и практиков из 24 субъектов Российской Федерации. Академическая наука была представлена участниками из 39 учебных заведений и научных организаций.

Руководителями конференции выступили заведующий кафедрой конституционного и муниципального права, доктор юридических наук, профессор **В. В. Комарова** и член-корреспондент Международной академии сравнительного права, доктор юридических наук, профессор **Ю. А. Тихомиров**.

Профессор В. В. Комарова обратилась к участникам конференции с приветственным словом, отметив научную и практическую актуальность тематики конференции.

Заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор **В. Е. Чиркин** выступил с докладом на тему «О некоторых социально-экономических принципах современной конституции», в котором обозначил ряд тезисов о характеристике современных конституций, которые являются, по мнению ученого, «конституциями государства», но не «государства и общества»; отметил тенденции сближения принципов социализма и капитализма в содержании современных конституций, закрепления двойственной функции частной собственности, принципа социальной ответственности бизнеса. Ученый обосновал ряд критических замечаний относительно научной позиции об «архаичности» конституции и необходимости ее замены, а также не согласился с появлением таких терминов, как «экономическая конституция», «финансовая конституция», введение которых обусловлено стремлением представителей некоторых отраслевых наук повысить значимость тех или иных нормативных правовых актов.

С докладом на тему «Юридическая модель будущего» выступил доктор юридических наук, профессор **Ю. А. Тихомиров**, который обозначил несколько направлений развития права, отметив, что право всегда будет занимать то или иное положение в обществе. Профессором были обозначены такие тенденции, как сближение правовых норм с другими социальными нормами («право в созвездии социальных норм»); повышение значимости таких правовых регуляторов, как стратегии, концепции, модельные законы; деформация права в результате нарастающей институционализации. Профессор Ю. А. Тихомиров обратил вни-

*Петухова Наталья
ВЛАДИМИРОВНА,
ассистент кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
maru-natalya@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9*



мание также на необходимость выработки стратегической концепции социально-экономического развития.

Выступление заведующей кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктора юридических наук, профессора **В. В. Комаровой** было посвящено социальному благополучию человека как конституционной ценности. В начале своего доклада профессор В. В. Комарова отметила, что проблема благополучия человека волновала зарубежных и отечественных исследователей с древних времен. Благополучие рассматривалось в разных аспектах: как воплощение нравственных добродетелей, духовной гармонии, счастья, блаженства; как стратегическая цель политики государства; как идеальное социальное устройство; как результат согласованного социального поведения и эффективного межличностного взаимодействия.

Далее профессор В. В. Комарова охарактеризовала виды благополучия и компоненты социального благополучия. Ученым были обозначены критерии социального благополучия, которые учитываются при расчете индекса, отражающего благосостояние людей и состояние окружающей среды в различных странах мира. К ним относятся: субъективное благополучие, ожидаемая продолжительность жизни, степень неравенства населения одной страны по продолжительности жизни и субъективным оценкам благополучия, экологическая нагрузка.

При подведении итогов доклада ученым были сделаны ряд практически значимых предложений: об инкорпорировании понятия «социальное благополучие», права населения на благополучие, а также обязанности человека беречь свое здоровье и здоровье своих близких в действующее российское законодательство; о необходимости введения социального индикативного планирования как способа государственного управления в социальной сфере.

Участник конференции, заслуженный экономист РФ, вице-президент АО «ИК Еврофинансы», кандидат экономических наук **А. В. Захаров** в своем докладе «Конституция России — основа для формирования образа будущего страны» остановился на острых современных проблемах, влияющих на социальное благополучие человека: отсутствие стратегии социально-экономического развития страны; формирование экономики перераспределения вместо рыночной экономики; незащищенность частной собственности; подмена нормальной конкуренции конкуренцией за административный ресурс; практическая невозможность заниматься бизнесом на законных основаниях. Вместе с тем А. В. Захаров отметил, что Конституция РФ — это важнейший документ, закрепивший принципы политического и экономического либерализма. Но основные вопросы, которые требуют сегодня решения: как сблизить реальность и конституционный идеал, как право может защитить от неправовых законов? Их решение, по мнению докладчика, возможно в результате правовой реформы, для реализации которой нужно определить цель, а также выработать современную доктрину правового государства, сердцевина которой является судебная реформа.

Карин Беше-Головко, доктор публичного права (Франция), приглашенный профессор Юридического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, президент *Comitas Gentium: France-Russie*, представила доклад на тему «Модели соотношения государства и гражданского общества в обеспечении социального благополучия: англосаксонское и континентальное

понимание». В докладе особое внимание было уделено правам человека (право на отдых, право на безопасность, право на толерантность, экологические права, права сексуальных меньшинств), а также необходимости предоставления особых гарантий для реализации прав инвалидов, детей и других социально незащищенных групп населения. Ученый обозначила различие приоритетов в отношениях между государством и обществом в англосаксонской системе (общество) и континентальной (государство), а также отметила проблемы неолиберализма, при котором основой общественной системы предстает индивид.

Проблемы в правовом регулировании общественного контроля обозначил в своем докладе **А. Ю. Кирьянов**, кандидат юридических наук, первый заместитель председателя Комиссии по общественному контролю и взаимодействию с общественными советами Общественной палаты РФ, председатель исполкома Российского союза налогоплательщиков, председатель коллегии адвокатов «Кирьянов и партнеры». По его мнению, регулирование общественного контроля находится на стадии становления, и в настоящее время закон во многом формальный, пробельный, нет определенности в субъектах общественного контроля. Фактически ими являются общественные палаты и общественные советы при органах власти. Для эффективной деятельности субъектам общественного контроля необходимо налаживание сотрудничества с местным сообществом.

В. Л. Шаповалов, кандидат исторических наук, заместитель директора Института истории и политики Московского педагогического государственного университета, член правления Российской ассоциации политической науки выступил с докладом «Социальное благополучие граждан в программах российских политических партий», в котором представил анализ программ 14 политических партий, принявших участие в выборах в Государственную Думу. В частности, ученый отметил следующие особенности: социальная политика не рассматривается в программе одной политической партии («Гражданская платформа»), отсутствует раздел о социальной политике в программе Либерально-демократической партии России; пять политических партий считают социальную политику приоритетной.

А. В. Демин, доктор экономических наук, доцент, заместитель начальника Городского центра жилищных субсидий, посвятил свой доклад экономической сущности нуждаемости индивида и группы в социальной поддержке государства для обеспечения приемлемого уровня жизни (на примере ЖКХ мегаполиса). Докладчик акцентировал внимание на социальных проблемах в жилищно-коммунальном хозяйстве: ежегодный пересмотр тарифов; формальный подход к установлению размера средств к существованию (МРОТ, прожиточный минимум, состав семьи), на котором основана система социальной защиты в жилищно-коммунальном хозяйстве; формулы исчисления социальной помощи не менялись более 20 лет; применяемый критерий бедности основан на устаревшем подходе; удовлетворение социальных потребностей не достигается во многих регионах. В конце своего выступления А. В. Демин подчеркнул необходимость выработки обоснованных расчетных тарифов и компенсаций.

Далее обсуждение проблематики конференции продолжилось в формате брифинга. Докладчикам поступило более 20 вопросов от участников конференции. Особый интерес вызвал доклад профессора В. Е. Чиркина, в адрес которого поступили вопросы самого разного характера: о собственности, социальном бла-



гополучии, социальной сущности Конституции РФ, об опыте зарубежных стран, успешно реализующих социальную политику. Вопросы, адресованные профессору Ю. А. Тихомирову, так или иначе касались юридического прогнозирования: аудиторию волновало будущее российского права и возможные пути преодоления ситуации, в которой «право силы сокрушает силу права».

В дискуссии также были затронуты актуальные проблемы правового регулирования и практики реализации социальных прав человека. Активное участие в обсуждении приняли преподаватели кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Вторую часть конференции профессор В. В. Комарова открыла презентацией изданных сборников научных трудов основоположников и последователей «Школы российского конституционализма» кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Б. С. Эбзеев, доктор юридических наук, профессор, член Центральной избирательной комиссии РФ в своем выступлении охарактеризовал сущность Конституции РФ как социально-либеральную, которая соответствует социокультурной традиции нашего народа; отметил изменение отношения к собственности в пост-индустриальном обществе (собственность утратила свою критериальную ценность, «собственность обязывает»), указал на различия в практике реализации принципа социального государства в советский и современный период (граждане не стали получателями услуг). Ученый обратил внимание и на проблемы науки конституционного права, в частности отметив необходимость изменения методологии научного исследования, а также исследования философии и социологии конституции и конституционного права.

С докладом на тему «Япония как социальное государство. Соотношение конституционного права, социологии и антропологии права» выступил **С. В. Королев**, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник, заведующий сектором сравнительного правоведения Института государства и права РАН. Профессор остановился на особенностях реализации социальной политики в Японии, которую охарактеризовал как «корпоративное социальное государство».

Анализу регионального опыта развития инициативного бюджетирования был посвящен доклад доцента кафедры государственного и муниципального управления Государственного университета управления, кандидата социологических наук **Е. В. Масленниковой**. Ученым были представлены анализ финансирования проектов инициативного бюджетирования по субъектам Российской Федерации, международные показатели вовлеченности общественности в бюджетный процесс, результаты рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных за 2017 г., лучшие практики инициативного бюджетирования в муниципальных образованиях. В итоге своего выступления Е. В. Масленникова обозначила ряд проблем, выявленных в результате исследования, среди которых: низкое качество значительной части заявок на участие в конкурсном отборе, недостатки межведомственного взаимодействия, сложность в организации контроля за результатами реализации проектов, недостаточная инициативность населения, недостаток финансирования для реализации масштабных проектов муниципалитетов и др.

А. А. Кондрашев, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного, административного и муниципального права Юридического института Сибирского федерального университета, привлек внимание участников конференции к проблемам законодательства о государственной службе, устанавливающего чрезмерные льготы для государственных служащих в части жилищного, транспортного, пенсионного обеспечения, а также завышенные размеры оплаты труда.

Актуальной теме «Влияние качества законодательства на социальное благополучие человека» был посвящен доклад заместителя заведующего кафедрой конституционного и муниципального права, кандидата юридических наук, доцента **Н. Е. Таевой**, в котором были представлены результаты анализа правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросу правового регулирования мер государственной поддержки семьи. Н. Е. Таева отметила: системность является основным показателем качества законодательства, что необходимо учитывать при формулировании цели закона законодателем, которая должна соотноситься с конкретной нормой, закрепляющей правило поведения.

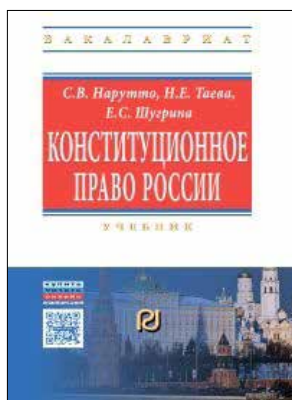
Е. П. Забелина, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Института государственного управления и права Государственного университета управления, обратила внимание на вопросы социального обеспечения в сфере местного самоуправления, отметив, в частности, необходимость обеспечения взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, в основном в части наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и совершенствования деятельности органов местного самоуправления в социальной сфере; необходимость перераспределения налогов, так как в местных бюджетах отсутствуют средства на осуществление капитального ремонта больниц, школ и т.п. Совершенствование правового регулирования, по мнению ученого, может развиваться в части инициативного бюджетирования, для чего следует принять специальный процессуальный правовой акт.

Завершило конференцию выступление доктора юридических наук, профессора **П. А. Астафичева**, которое было посвящено защите прав потребителей как составной части социального благополучия. В настоящее время защита прав потребителей не относится к вопросам местного значения, но, по мнению профессора, в этой сфере должен осуществляться полноценный муниципальный контроль.

Профессор В. В. Комарова подвела итоги конференции и выразила мнение, поддержанное участниками конференции, о необходимости дальнейшего исследования проблем социального благополучия человека.



КНИЖНАЯ ПОЛКА КАФЕДРЫ



Нарутто С. В., Таева Н. Е., Шугрина Е. С. Конституционное право России : учебник. — 2-е изд. — М. : РИОР : Инфра-М, 2017. — 432 с. + Доп. материалы). — www.dx.doi.org/10.12737/21563.

Учебник подготовлен на основе нового ФГОС ВО для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация (степень) «бакалавр»). Изложение теории конституционного права сопровождается анализом законодательства и судебной практики. Для более глубокого уяснения учебного материала приводятся справочные и статистические данные, мнения различных ученых, схемы и таблицы, рекомендуемая литература. Оригинальное оформление учебника способствует успешному восприятию его содержания.

Для студентов, слушателей, аспирантов, преподавателей юридических вузов и факультетов. Книга может быть полезна в практической работе государственных и муниципальных служащих, депутатов представительных органов власти.



Нарутто С. В., Шугрина Е. С. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления : учебник для магистратуры. — М. : Норма : Инфра-М, 2017. — 272 с.

Исследуются особенности статуса территории в публичном праве. Приводится углубленный анализ состава и правового режима территории российского государства, субъектов РФ, муниципальных образований. При этом раскрывается процедура изменения территориальных образований и их границ. Материал иллюстрируется судебными решениями по территориальным спорам.

Для студентов, слушателей, аспирантов, преподавателей юридических факультетов. Издание представляет интерес и может быть полезно в практической работе государственным и муниципальным служащим, депутатам представительных органов власти.



Конституционное право Российской Федерации : учебник / под ред. Б. С. Эбзеева. — М. : Проспект, 2017. — 430 с.

Учебник подготовлен по нетипичной для учебной литературы методике, которая позволяет одновременно осваивать основы теории государства и права и важнейшие конституционно-правовые институты России. Помимо традиционной для подобной литературы проблематики, авторы уделили внимание ряду новых вопросов, поставленных современным этапом развития отечественного конституционализма.

Для студентов, аспирантов и преподавателей неюридических вузов.

Избирательное право : учебник / Б. С. Эбзеев, К. К. Гасанов, В. А. Виноградов ; ред.: Б. С. Эбзеев, К. К. Гасанов, Е. Н. Хазов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юнити-Дана, 2015. — 432 с. — (Юриспруденция для бакалавров). — ISBN 978-5-238-02628-2.

Учебник разработан в соответствии с программой подготовки бакалавров по направлению 030900.62 «Юриспруденция». Рассмотрены

теоретические основы и исторические традиции избирательного права и современные избирательные системы. Охарактеризованы основные институты избирательного права и система избирательного законодательства, проанализированы институциональные, процессуальные и процедурные аспекты организации и проведения выборных процессов. Особое внимание уделено организационно-правовым формам избирательной деятельности, в том числе правовому статусу физических и юридических лиц, участвующих в избирательном процессе, а также правовому регулированию предвыборной агитации и финансирования проведения выборов.

Для студентов и преподавателей юридических факультетов и вузов.

Актуальные проблемы муниципального права : учебник / под науч. ред. Б. С. Эбзеева, Е. Н. Хазова. — М. : Юнити-Дана, 2018. — ISBN: 978-5-238-03138-5.

Учебник подготовлен в соответствии с требованиями Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования. На основе новейшего законодательства, правоприменительной и судебной практики рассматриваются институты муниципального права Российской Федерации.

Для магистров, аспирантов, ученых и практиков, осуществляющих деятельность в органах государственной власти и местного самоуправления, а также всех тех, кто интересуется проблемами муниципального и конституционного права Российской Федерации.

Муниципальное право России : учебник / под ред. К. К. Гасанова, Е. Н. Хазова, Л. Т. Чихладзе. — 8-е изд., перераб. и доп. — М. : Юнити-Дана, 2016— 399 с. — ISBN: 978-5-238-02832-3.

Изложены основные теории местного самоуправления, рассмотрена история возникновения и развития самоуправления в России. Показаны современные подходы к пониманию местного самоуправления, главные направления государственной политики России в этой области. Представлены предмет, метод, система и источники муниципального права. С учетом комплексного характера определено особое место муниципального права в системе российского права. Рассмотрены формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и его участия в нем. Описаны структура органов местного самоуправления и различные модели ее организации.

Материал изложен с учетом законодательства, действующего по состоянию на 1 января 2016 г.

Для студентов, аспирантов и преподавателей высших юридических образовательных учреждений, органов и должностных лиц местного самоуправления.



ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ

Памятники права

Авторы-составители
разделов «Право
в историческом
преломлении»
и «Постскриптум»:

**Юрий Григорьевич
ШПАКОВСКИЙ,**
главный редактор
журнала «Вестник
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
доктор юридических наук,
профессор
yurii-rags@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
Садовая-Кудринская ул., д. 9

**Ирина Викторовна
ПОТАПЧУК,**
начальник редакционно-
издательского
отдела Федерального
агентства по управлению
государственным
имуществом
i.potapchuk@mail.ru
109012, Россия, г. Москва,
Никольский пер., д. 9

КОНСТИТУЦИЯ 3 МАЯ

Чудо Конституции не спасло государство,
но спасло народ.

Бронислав Дембинский

Конституция была принята Четырехлетним сеймом. Работа по составлению конституционного акта началась 6 октября 1788 г. и продолжалась 32 месяца; документ, призванный ликвидировать недостатки политической системы страны, был принят под названием «Правительственный акт» (польск. Ustawa rządowa, «Устава Жондова»). Конституция стала вехой в истории права и становления демократии. Ирландский государственный деятель Эдмунд Бёрк назвал ее «благороднейшей пользой из полученных среди всех народов и времен... Станислав II заслужил место среди величайших королей и государственных мужей истории». Польская Конституция стала первым документом такого рода, принятым после ратификации Конституции США в 1788 г.

17 октября 2014 г. Конституция 3 мая была внесена в Польский государственный список программы ЮНЕСКО «Память мира». 15 апреля 2015 г. в Брюсселе Конституция 3 мая была торжественно внесена в Список европейского наследия по решению Европейской Комиссии. Всего список насчитывал 29 объектов вместе с Конституцией 3 мая.

ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ ЗАКОН

3 мая 1791 года¹

<...> Станислав Август божьей милостью и по воле народа король польский, великий князь Литовский, Русский, Прусский, Мазовецкий, Жмудский, Киевский, Волынский, Подольский, Подляский, Инфлянтский, Смоленский, Северский и Черниговский вместе с объединенными сословиями, с удвоенной силой представляющими польский народ.

Признавая, что судьба всех нас зависит исключительно от укрепления и совершенствования польских законов, а также убедившись на собственном долгом опыте в застаревших пороках нашей системы правления и желая воспользоваться тем периодом, в котором находится Европа, и тем угасающим временем, которое вновь сделало нас самими собой; свободные от принуждения унижительного чужеземного ига, ценя превыше жизни, выше личного счастья политическое су-

¹ Правительство закон 3 мая 1791. Перемышль : Типография С. Ф. Пьонткевича, 1885.



Конституция 3 мая 1791 года. Ян Матейко, 1891.

ществование, внешнюю независимость и внутреннюю свободу народа, судьба которого вложена в наши руки, а также желая заслужить благословение и благодарность ныне живущих и будущих поколений, несмотря на препятствия, которые нам могут чинить наши страсти, для общего блага, для утверждения свободы, для спасения отечества нашего и его границ, с величайшей твердостью духа мы принимаем настоящую Конституцию и провозглашаем ее святой и нерушимой, до тех пор, пока народ в предусмотренный законом момент явно изъявленной волей своей не признает необходимым изменить в ней какую-либо статью. Все последующие законы нынешнего сейма должны во всем соответствовать этой конституции.

I. ГОСПОДСТВУЮЩАЯ РЕЛИГИЯ

Господствующей польской религией есть и будет святая римская католическая вера со всеми ее законами.

Переход из господствующей веры в какое-либо другое вероисповедание запрещается под страхом наказания за вероотступничество.

Но поскольку эта же святая вера повелевает нам любить ближних наших, мы должны обеспечить спокойствие в вере и государственную опеку для всех людей любых вероисповеданий.



Первая страница рукописи Конституции 3 мая 1791 года.

Поэтому мы гарантируем свободу всех обрядов и религий в польских землях в соответствии с местными законами.

II. ШЛЯХТА. ЗЕМЛЕВЛАДЕЛЬЦЫ

Что память предков наших как основателей свободного правления мы торжественнейше гарантируем шляхетскому сословию все свободы, вольности, исключительные права и приоритеты в частной и общественной жизни.

Особенно мы утверждаем, гарантируем и признаем нерушимыми права, статуты и привилегии, справедливо и законно уделенные этому сословию Казимиром Великим, Людовиком Венгерским, Владиславом Ягелло и Витольдом, братом его, великим князем Литовским, а также Владиславом и Казимиром Ягеллонами, братьями Яном Альбертом, Александром и Сигизмундом Первым и Сигизмундом Августом, последним из ягеллонского рода.

Высокое звание шляхетского сословия в Польше признаем равным всем шляхетским званиям, где-либо принятым.

Признаем равными между собою всех шляхтичей не только в отношении получения должностей и оказания услуг отечеству, честь, славу и выгоду приносящих, но также в отношении равного пользования привилегиями и исключительными правами, принадлежащими шляхетскому сословию, а особенно же правом личной безопасности, личной свободы и правом земельной и движимой собственности, поскольку они издревле каждому благочестиво служили, желаем, чтобы они были сохранены нерушимо и сохраняем их.

Торжественно обещаем, что не допустим в законе никаких изменений или изъятий, направленных против собственности.

Напротив, высшая государственная власть и установленное ею правительство не будут предъявлять каких-либо претензий на имущество граждан, как в частности, так и вообще, под предлогом *jugium regalium* (исключительных прав монарха. — *Прим. переводчика*) или под каким-либо другим предлогом.

Поэтому личную безопасность и всякую собственность, кому-либо по праву принадлежащую, мы уважаем, обеспечиваем и утверждаем как истинный стержень общества, как основу личной свободы граждан и хотим, чтобы они были уважаемы, обеспечены и нерушимы также в будущем.

Шляхту мы считаем первейшими защитниками свободы и настоящей Конституции.

Поручаем добродетели, чувству гражданства и чести каждого шляхтича уважать святость ее, оберегать ее прочность как единственного оплота отечества и наших свобод.

III. ГОРОДА И МЕЩАНЕ

Закон, принятый настоящим сеймом под заглавием «Города наши королевские, свободные в землях Речи Посполитой», хотим полностью сохранить и объявляем частью настоящей Конституции как право свободной польской шляхты,

дающее новую, истинную и действенную силу для охраны ее свобод и целостности общего отечества.

IV. КРЕСТЬЯНЕ (ХЛОПЫ)

Крестьянское население, в руках которого находится самый щедрый источник богатства страны, которое составляет самую многочисленную часть населения и, следовательно, является самой могучей силой страны, по справедливости, из чувства христианского долга, а также учитывая наш собственный, хорошо понятый интерес, мы берем под покровительство закона и государственного правительства, устанавливая, что отныне любые свободы, жалованные грамоты или договоры, аутентично заключенные между помещиками и крестьянами, со всей громадой или отдельно с каждым жителем деревни, должны быть общей и взаимной обязанностью, в соответствии с точным значением условий и описаний, заключенных в указанных жалованных грамотах и договорах, находящихся под защитой государственной власти.

Такие договоры и истекающие из них обязанности, добровольно принятые одним владельцем земли, являются обязательными не только для него самого, но и для его наследников или правопреемников, с тем что они никогда не будут вправе самовольно их изменить.

С другой стороны, крестьяне какого-либо поместья не могут уклониться от добровольно принятых договоров, жалованных грамот и повинностей, в них оговоренных, иначе как в порядке и с условиями, предусмотренными в этих договорах, которые обязывают их либо навечно, либо до определенного срока.

Гарантировав таким образом землевладельцам все выгоды, полагающиеся им от крестьян, и желая наиболее действенным образом поощрить рост населения страны, провозглашаем для всех людей, как вновь прибывающих, так и тех, кто сначала покинул родину, а затем пожелал вернуться назад, полную свободу, причем в такой степени, что любой человек, прибывший или вернувшийся в государство Речи Посполитой, как только ступит ногой на польскую землю, получает полное право заниматься своим трудом, как и где ему угодно, заключать договоры об оседлости, найме или оброке как угодно и на любой срок, свободен селиться в городе или в деревне, жить в Польше или уехать в любое государство, предварительно выполнив обязательства, добровольно принятые на себя.

V. ПРАВИТЕЛЬСТВО, ИЛИ ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ ВЛАСТЕЙ

Всякая власть в человеческом обществе берет свое начало в воле народа.

И чтобы навсегда гарантировать свободу граждан, общественный порядок и целостность земель Речи Посполитой, правительство польского народа должно состоять и по воле настоящего Закона всегда будет состоять из трех властей, то есть: законодательной власти (в руках) объединенных сословий, высшей исполнительной власти (в руках) короля и стражи (министров), власти судебной



в юрисдикциях (органах), которые установлены для этой цели или которые должны быть установлены.

VI. СЕЙМ, ИЛИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

Сейм, или объединенные сословия, будут делиться на две палаты: на палату послов и палату сенаторов под председательством короля.

Палата послов как отражение и средоточие всевластия народа будет святыней законодательства. Поэтому прежде всего в палате послов будут обсуждаться все проекты:

- 1) Об общих законах, т.е. конституционных, гражданских и уголовных законах, об установлении постоянных налогов, предложения о которых, переданные королем для рассмотрения воеводствам, землям и поветам и приходящие в виде инструкций в палату, должны рассматриваться в первую очередь.
- 2) В отношении постановлений сейма, то есть о временных сборах, мере стоимости монеты, об открытии общественных займов, о жаловании шляхетства и прочих наград по случаю, о распределении общественных, обычных и чрезвычайных расходов, о войне, мире, об окончательной ратификации договоров о союзах и торговле, всех дипломатических актов и соглашений, относящихся к правам соединяющихся народов, об отчетах исполнительных магистратур и о подобных событиях, отвечающих главным народным потребностям, о которых предложения от короля должны поступать прямо в палату послов, будут иметь приоритет при рассмотрении.

Обязанностью палаты сенаторов, состоящей из епископов, воевод, кастелянов и министров под председательством короля, является:

- 1) принять или отложить для дальнейшего народного обсуждения описанным в законе большинством голосов каждый закон, который формально прошел в палате послов и должен быть немедленно передан в сенат. Принятие закона дает ему силу и святость.

Отклонение же только отложит его до следующего очередного сейма, на котором, если он будет принят вторично, он должен быть принят сенатом.

- 2) Каждое постановление сейма в вышеперечисленных вопросах, которые палата послов должна немедленно передать в сенат, решить совместно с палатой послов большинством голосов, причем большинство голосов на совместном заседании обеих палат будет решением и волей сословий.

Устанавливаем, что сенаторы и министры в вопросах выполнения своих обязанностей в страже или в комиссии решающего голоса в сейме не имеют и во время обсуждения этих вопросов должны только присутствовать в сенате для дачи объяснений по требованию сейма.

Сейм всегда будет готов (к утверждению решений и законов. — *Прим. переводчика*): законодательный и ординарный сейм должен начинаться каждые два года и продолжаться в соответствии с описанием закона о сеймах.

Готовый сейм, созданный в экстренных случаях, должен решать только те дела, для решения которых он созван, или дела, возникшие во время работы сейма.

Ни один закон, принятый на ординарном сейме, не может быть отменен на том же сейме.

Количественный состав сейма будет складываться из лиц, указанных в нижеприведенном законе, как в палате послов, так и в палате сенаторов.

«Закон о сеймиках», принятый на настоящем сейме, гарантируем как самый существенный принцип свободы граждан.

Так как законодательство не может осуществляться всеми и народ поручает это своим свободно избранным представителям, т.е. послам, настоящим устанавливаем, что послы, избранные на сеймиках, будучи средоточием всеобщего доверия, должны рассматриваться в законодательстве и во всех общих потребностях народа как представители всего народа.

Все и везде должно решаться большинством голосов: поэтому *liberum veto*, всякого рода конфедерации и конфедератские сеймы упраздняем навсегда как противоречащие духу настоящей Конституции, как свергающие власть и разрушающие общество.

Предостерегая, с одной стороны, от частых и резких изменений народной Конституции, а с другой — признавая необходимость совершенствования после испытания в действии ее влияния на общественное благополучие, назначаем время и срок ее пересмотра и улучшения — каждые двадцать пять лет.

Такой конституционный сейм должен быть чрезвычайным в соответствии с описанием особого закона о нем.

VII. КОРОЛЬ. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

Никакое, даже самое совершенное правление, не может существовать без хорошей исполнительной власти.

Счастье народа зависит от наличия справедливых законов, а действие законов зависит от их исполнения.

Опыт показывает, что пренебрежение этой частью правления навлекало на Польшу много несчастий.

Поэтому, гарантировав свободному польскому народу власть устанавливать для себя законы и силу надзора над всякой исполнительной властью, а также избрания чиновников и магистратур, высшую исполнительную власть мы передаем королю и его совету, который будет называться стражей законов.

Исполнительная власть обязана точно соблюдать и исполнять законы.

Она будет действовать там, где это разрешают законы, где законы требуют надзора, принудительного исполнения и даже действительной помощи.

Ей всегда должны повиноваться все магистратуры, и в ее руки мы вкладываем право принуждения в отношении непослушных и халатно относящихся к своим обязанностям магистратур.

Исполнительная власть не имеет права устанавливать или толковать законы, вводить под каким бы то ни было названием налоги и сборы, производить государственные займы, изменять произведенное сеймом распределение государственных доходов, объявлять войну, заключать мир, а также не имеет права окончательного заключения договоров или каких-либо дипломатических актов.



Она может только вести временные переговоры с иностранными государствами, а также решать временные и текущие дела, необходимые для спокойствия и безопасности страны, о которых должна сообщить ближайшему собранию сейма.

Польский трон объявляем выборным и фамильным и хотим всегда иметь его таковым.

Испытанные поражения периодов междуцарствия, которые периодически смещали власть, необходимость обеспечения судьбы каждого жителя польской земли и закрытия навсегда дороги влияниям заграничных держав, память о святости и счастье нашего отечества во времена непрерывно правящих фамилий, потребность отвлечь иностранцев от амбиций на престол и обратить влиятельных поляков к единому развитию народной свободы указали нашему благородному передаче польского престола законам наследования.

Поэтому постановляем, что после жизни, которую нам уделит божья милость, в Польше будет править нынешний Саксонский курфюрст.

Династия будущих польских королей начнется в лице Фридриха Августа, нынешнего Саксонского курфюрста, наследникам которого de iure (из чресел. — *Прим. переводчика*) по мужской линии предназначаем польский престол.

Самый старший сын правящего короля должен после отца взойти на престол.

Если же нынешний Саксонский курфюрст не будет иметь потомков мужского пола, тогда супруг, выбранный курфюрстом с согласия объединенных сословий для его дочери, должен начать линию наследования по мужскому полу для польского престола.

С этой целью объявляем Марию Августу Непомусену, дочь курфюрста, польской инфантой, оставляя за народом право выбора другого дома для престола после угасания первого, которое не может быть изменено какими-либо юридическими актами.

Каждый король, вступая на трон, принесет присягу Богу и народу хранить настоящую Конституцию в виде *pacta conventa* (всеобщих соглашений. — *Прим. переводчика*), которые будут заключены с нынешним курфюрстом Саксонским как назначенным на трон и которые будут обязывать его так же, как прежние.

Особа короля — священна и неприкосновенна.

Ничего сам не предпринимающий, он не может ни за что отвечать перед народом.

Он должен быть не самодержцем, а отцом и главой народа, и таковым его признает и объявляет настоящая Конституция.

Доходы в том виде, как они описаны во всеобщих соглашениях, и исключительные права, присущие трону и настоящей Конституцией гарантированные будущему избраннику, не могут быть нарушены.

Все общественные акты, трибуналы, суды и магистратуры, монеты, печати должны носить имя короля.

Король, которому должна быть оставлена всяческая власть делать добро, будет иметь право амнистии в отношении приговоренных к смерти, кроме лиц, совершивших государственное преступление (*in criminibus status*).

Королю будет принадлежать верховное право распоряжаться вооруженными силами страны во время войны и назначать командующих войсками, однако с условием возможной смены их по воле народа.

Его обязанностью будет также присваивать офицерские звания, назначать чиновников в соответствии с дальнейшим текстом закона, назначать епископов и сенаторов в соответствии с текстом закона, а также министров как первых чиновников исполнительной власти.

Стража законов, или королевский совет, придана королю для соблюдения, обеспечения и выполнения законов, будет состоять из:

- примаса как главы польского духовенства и как председателя комиссии образования, который может быть заменен в королевской раде первым *ex ordine* (по порядку) епископом, который не может подписывать резолюции;
- пяти министров, т.е. министра полиции, министра печати, военного министра, министра финансов, министра печати для иностранных дел;
- двух секретарей, из которых один ведает протоколом стражи, а другой — протоколом иностранных дел, оба без решающего голоса.

Наследник трона, достигнув совершеннолетия и принеся присягу на верность Конституции, может присутствовать на всех заседаниях стражи, но без права голоса.

Маршал сейма, будучи избранным на два года, будет входить в число присутствующих на заседании стражи, без участия в ее решениях, единственно для созыва готового сейма.

В том случае, если он признал бы созыв готового сейма настоятельно необходимым, а король воспротивился бы его созыву, маршал обязан передать послам и сенаторам циркулярные листы, созывая их на готовый сейм и указывая на причины его созыва.

Причины обязательного созыва сейма могут быть только следующие:

- срочные обстоятельства, затрагивающие право народов, в особенности случаи войны с иностранным государством;
- внутренние беспорядки, грозящие переворотом в стране или столкновением между магистратурами;
- очевидная опасность повсеместного голода;
- беспризорность отечества в результате смерти короля или опасной его болезни.

Все резолюции будут рассматриваться в страже вышеперечисленным ее составом.

После того, как король выслушает все мнения, его суждение должно быть решающим, чтобы обеспечить единство воли в исполнении закона.

Поэтому каждая резолюция стражи будет исходить от имени и за подписью короля.

Но она должна также быть подписана одним из министров, входящих в состав стражи, и, будучи так подписана, вступает в силу и должна быть исполняема либо комиссиями или какими-либо исполнительными магистратурами, но только в тех вопросах, которые явно не исключены в настоящем законе.

В случае, если ни один из министров, входящих в состав стражи законов, не согласится подписать решения, король откажется от этого решения, а если будет настаивать на нем, маршал сейма в этом случае будет просить о созыве готового сейма, и, если король будет оттягивать созыв, его должен осуществить маршал.

Король имеет право как назначения всех министров, так и призыва одного из них от каждого отдела администрации в состав своего совета, то есть стражи законов.



Призыв в состав стражи законов производится на два года.

Министры, призванные в состав стражи, в работе комиссий не участвуют.

В случае если большинство в 2/3 обеих палат сейма при тайном голосовании на совместном заседании сейма потребует смены министра в страже или в правительстве, король должен немедленно назначить на его место другое лицо.

Желая, чтобы стража народных законов была обязана держать ответ перед народом за все свои проступки, постановляем: если министры будут обвинены депутацией, определенной для контроля за их действиями, в нарушении права, они должны отвечать лично и своим имуществом.

При всех таких обвинениях объединенные сословия должны простым большинством голосов обеих палат направить обвиняемых министров в сеймовые суды с целью справедливого и компенсирующего их преступление наказания или при доказательстве невинности освобождения от дела и наказания.

Для лучшего функционирования исполнительной власти устанавливаем отдельные комиссии, зависящие и подчиненные страже.

Сейм будет выбирать в их состав комиссаров для ведения дел в течение срока, определенного законом. Это следующие комиссии:

- 1) комиссия образования,
- 2) комиссия по вопросам полиции,
- 3) комиссия по вопросам армии,
- 4) комиссия по вопросам финансов.

Нижестоящие воеводские комиссии, установленные на этом сейме и находящиеся в ведении стражи, будут получать приказы от вышеупомянутых промежуточных комиссий, в зависимости от объекта их власти и обязанностей.

VIII. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

Судебная власть не может осуществляться ни законодательными органами, ни королем, но должна осуществляться магистратурами, установленными и избираемыми специально для этой цели.

Она должна быть приближена к местам с тем, чтобы каждый человек близко к себе мог найти справедливость, чтобы преступник всегда видел над собой грозную руку государственной власти.

Поэтому устанавливаем:

- I. Суды первой инстанции для каждого воеводства, земли и повета (уезда), судьи которых будут избираться на сеймиках. Суды первой инстанции должны быть всегда бдительны и готовы обеспечить справедливость тем, кто в ней нуждается. От этих судов идут апелляции к главным трибуналам, которые должны быть для каждой провинции и которые должны также состоять из лиц, избираемых на сеймиках. Эти суды как первой, так и последней инстанции будут земскими судами для шляхты и для всех землевладельцев, с кем-либо в делах права и факта.
- II. Обеспечиваем всем городам судебные юрисдикции в соответствии с законом нынешнего сейма «О свободных королевских городах».

- III. Для каждой провинции утверждаем отдельные референдарские суды для рассмотрения дел свободных крестьян, которые отнесены к этим судам прежними законами.
- IV. Сохраняем задворные, ассессорские, реляционные и курляндские суды.
- V. Исполнительные комиссии будут иметь суды по вопросам, касающимся их администрации.
- VI. Кроме судов по гражданским и уголовным вопросам для всех сословий, будет еще верховный суд, называемый сеймовым, состав которого будет выбираться при открытии каждого сейма. В компетенцию этого суда будут входить дела о преступлениях против народа и короля, т.е. государственные преступления. Повелеваем, чтобы специально выделенные сеймом лица составили новый кодекс гражданских и уголовных законов.

IX. РЕГЕНТСТВО

Стража законов будет являться одновременно регентским советом во главе с королевой, а в случае ее отсутствия — примасом. Регентство может иметь место только в следующих трех случаях:

- 1) во время малолетства короля;
- 2) во время болезни, вызывающей длительное помешательство;
- 3) в случае, если король взят в плен на войне.

Малолетство будет продолжаться только до полных восемнадцати лет, а болезнь, вызывающая длительное помешательство, не может быть объявлена, а только подтверждена готовым сеймом, большинством голосов объединенных палат не менее трех к четырем.

В этих трех случаях примас польской короны должен созвать чрезвычайный сейм, а если примас не выполнит эту обязанность, то маршал сейма выдаст циркуляры для послов и сенаторов.

Готовый сейм определит очередность заседания министров в регентском совете и утвердит королеву к выполнению обязанностей короля.

А если король в первом случае достигнет совершеннолетия, во втором — возвратится к полному здравью, а в третьем — возвратится из плена, то регентский совет должен предоставить ему отчет о своих действиях и отвечать перед народом за время своего правления, как это предписано о страже законов, на каждом ординарном сейме лично и своим имуществом.

X. ВОСПИТАНИЕ КОРОЛЕВСКИХ ДЕТЕЙ

Сыны короля, которые назначены конституцией к наследованию трона, являются первыми детьми отечества, поэтому внимание к их хорошему воспитанию принадлежит народу, но без ущерба для родительских прав.

При королевском правлении сам король со стражей законов и с определенными сословиями надзирателем за обучением королевичей будут заниматься их воспитанием.



При правлении регентского совета, вместе с уже упомянутым надзирателем, образование будет поручено им.

В обоих случаях определенный сословиями надзиратель на каждом ординарном сейме должен докладывать об образовании и о достижениях королевичей.

Обязанностью комиссии образования будет предоставить систему указаний и образовательных предметов королевских сынов для утверждения сеймом, с тем чтобы равномерные правила их воспитания постоянно и с самого раннего возраста прививали умам будущих наследников трона религию, любовь к добродетели, отечеству, свободе и государственной конституции.

XI. НАРОДНЫЕ ВООРУЖЕННЫЕ СИЛЫ

Народ должен обеспечить себе защиту от нападений и для сохранения своего единства.

Поэтому все граждане являются защитниками народного единства и свобод.

Войско является не чем иным, как защитной силой и силой по поддержанию порядка, выдвинутой из общей силы народа.

Народ должен содержать и уважать свою армию за то, что она посвящает себя целиком его обороне.

Войско должно оберегать границы государства и общее спокойствие, то есть должно быть его самым прочным щитом.

Чтобы безупречно выполнить это свое назначение, оно должно постоянно находиться в подчинении исполнительной власти в соответствии с законом и должно принести присягу на верность народу, королю и на защиту народной конституции.

Следовательно, народное войско может быть использовано для общей защиты страны, охраны крепостей и границ или для поддержки права, если кто-либо сопротивляется его выполнению.

ДЕКЛАРАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ СОСЛОВИЙ

Все прежние и современные законы, противоречащие настоящей Конституции или какой-либо статье, мы упраздняем, а детальные описания, необходимые для статей и каждого вопроса, содержащихся в настоящей Конституции, как такие, которые детально определяют обязанности и строй правительства, объявляем составляющей частью настоящей Конституции.

Предписываем исполнительной власти, чтобы стража законов под надзором сейма незамедлительно приступила к своим обязанностям и непрерывно их выполняла.

Торжественно присягаем Богу и отечеству в повиновении, защите всеми человеческими силами всей настоящей Конституции и, принося такую присягу как девиз подлинной любви к отечеству, приказываем исполнять ее незамедлительно здесь, в Варшаве, всеми комиссиями и судебными органами, а также присутствующим здесь войском; а в течение не более месяца от даты настоящего закона по

приказу войсковой комиссии — всем народным войском, которое стоит в землях Польской Короны и Великого княжества Литовского.

Установление богослужения в один день во всех костелах по всей стране, восьмого дня мая месяца текущего года, в благодарность Богу за подаренную благоприятную минуту освобождения Польши от чужеземного ига и гражданской смуты: за восстановление власти, которая наиболее действенно может гарантировать нашу истинную свободу и единство Польши, за установление таким образом нашего отечества на уровень, дающий возможность получить в глазах Европы ее истинное уважение, преосвященным епископам предписываем: назначая в году день святого Станислава, епископа и мученика, патрона Польской Короны, праздничным, который мы и наши потомки праздновать будем как день, посвященный высочайшему Провидению, после которого отечество смело и безопасно, после стольких бед, может отдохнуть.

Также желаем, чтобы духовенство, как белое, так и черное, в христианских науках, которое оно несет правоверному народу, не прекращало побуждать всех к подобным изъявлениям благодарности Богу.

А чтобы будущие поколения еще сильнее могли чувствовать, что, осуществляя настолько желанное дело, несмотря на наибольшие трудности и преграды, при помощи наивысшего правителя судьбами народов, мы не утратили этой счастливой для спасения народа поры, постановляем: чтобы в память об этом в дар от всех сословий был сооружен костел и посвящен высочайшему Провидению.

Удовлетворяя общее ликование, внимательно следим за обеспечением безопасности настоящей Конституции, постановляя: если кто-либо посмеет сопротивляться настоящей Конституции, или посягать на нее, желая испортить, или нарушать спокойствие хорошего и начинающего быть счастливым народа, сея недоверие, неверное толкование Конституции, а особенно через организацию какого-либо мятежа в стране или конфедерации, возглавляя ее, или каким-либо способом способствовать этому: тот будет незамедлительно признан врагом отечества, его предателем, мятежником и самым суровым образом наказан сеймовым судом.

Поэтому приказываем, чтобы сеймовый суд в полном составе собрался здесь, в Варшаве, продолжал свои заседания изо дня в день, а все полученные от прочно оседлых граждан донесения, в сопровождении судебных обвинителей обоих народов, о поднятии мятежа или подстрекательстве к нему безотлагательно судить, обеспечить исполнение вынесенного приговора в отношении лиц, которые ему подлежат, к чему народные войска, по обращению суда к исполнительной власти, должны быть готовы и покорны.



Портрет на фоне истории

ФЕДОР ФЕДОРОВИЧ КОКОШКИН¹



Тонкий, стройный, моложавый, изящно одетый человек, с мелкими чертами лица, на котором выделялся только высокий красивый лоб, сдержанные движения, сильный голос, но без оттенков и модуляций, дефекты при произнесении некоторых букв. Я не помню оратора, который бы так мало утомлял слушателя и так легко и спокойно держал его в своей власти, не страстными порывами, не красотой фразы, а единственно и исключительно неустанным, ровным и постоянным накоплением мысли, — той интуитивно создаваемой гармонией между темпом мысли слушателя и темпом мысли оратора, которая прочнее всего связывает трибуну с аудиторией. Слушатель не ощущает речи как таковой, как оболочки; он не ощущает даже самой личности оратора; он весь скован

плавным ходом мысли, которая идет ему навстречу, так угадывает, что ему, случайно, нужно, точно оратор подслушал его душевные сомнения.

М. М. Винавер

Федор Федорович Кокошкин был известен в России в начале XX в. как политический деятель, основатель Конституционно-демократической партии, депутат I Государственной думы, государственный контролер Временного правительства. И конечно же — теоретик государства и права, один из основоположников конституционного права России. К сожалению, имя этого талантливого и глубокого русского правоведа как-то затерялось, незаслуженно забылось теперь уже в столетнем калейдоскопе событий.

Семья и образование

Древний род Кокошкиных восходит к легендарному касожскому князю Редеду. Его прямой потомок Василий Васильевич Глебов, по прозвищу Кокошка, и стал непосредственным основателем этого рода, представители которого внесены в VI часть родословной книги Московской, Нижегородской и Петербургской губерний.

¹ При подготовке материала использована статья профессора В. В. Шелохаева (*Шелохаев В. В.* Федор Федорович Кокошкин // Международный исторический журнал. 2000. № 8. URL: http://history.machaon.ru/all/number_08/istori4e/kokoshkin_print/index.html), прижизненные издания Ф. Ф. Кокошкина, воспоминания В. А. Оболенского, М. М. Винавера, П. Н. Милюкова и др., а также интернет-ресурсы.

Из ближайших предков Ф. Ф. Кокошкина наиболее известен его дед, тоже Федор Федорович Кокошкин (1773—1838), действительный статский советник, московский прокурор, драматург, директор императорских театров в Москве, председатель Московского общества любителей российской словесности. Что же касается родителей Ф. Ф. Кокошкина, то информация о них фрагментарна. Его отец, Федор Федорович (в роду старшим сыновьям было принято давать имя Федор), имел чин надворного советника, служил комиссаром по крестьянским делам в городе Холме Люблинской губернии. Он являлся одним из активных проводников реформ 60—79-х гг. XIX в. В этом небольшом польском городке в 1871 г. и родился Федор Федорович Кокошкин. Когда ему было около двух лет, а его младшему брату Владимиру лишь несколько месяцев, скоропостижно умер отец. Оставшись с двумя малолетними детьми, мать больше замуж не вышла, а посвятила свою жизнь воспитанию своих любимых сыновей. Вскоре после смерти мужа она с детьми переехала в город Владимир-на-Клязьме, где стала начальницей женской гимназии. Материальный достаток позволял снять большую квартиру с огромным фруктовым садом. По наследству от деда Ф. Ф. Кокошкина семье досталось большое родовое имение в Звенигородском уезде Московской губернии, куда каждое лето семья Кокошкиных переезжала из Владимира.

С ранних лет братья находились под присмотром гувернеров и учителей, обучавших их древним языкам, классической литературе и поэзии. Вспоминая о детских годах В. Ф. Кокошкин (брат Ф. Ф. Кокошкина) писал: «Были мы детьми веселыми, живыми, склонными к детским шалостям, и с совершенно настоящими изобретениями разного рода игр. И в этих изобретениях и играх всегда отражалась основная черта характера брата Федеи — потребность превратить в жизнь то, что он прочел и придумал. Или иногда даже то, что случайно появилось в его богатой фантазии»².

С 1880 по 1889 г. Федор учился во владимирской классической гимназии. Способный от природы, он обладал исключительной памятью, пытливым и самостоятельным умом. Еще в гимназии он превосходно знал древние языки — латинский и греческий, а из современных — немецкий и французский. Гимназию Федор окончил с золотой медалью. Характерно, что свое выпускное сочинение он посвятил «Антигоне» Софокла. В сочинении юный гимназист, по словам В. Ф. Кокошкина, доказывал, что «каждое истинно художественное произведение проникнуто духом времени и национальности»³.

После окончания гимназии Федор поступил на юридический факультет Московского университета. Как вспоминал В. Ф. Кокошкин, его брата всегда «привлекала к себе красота последовательно законченных построений юридической мысли»⁴.



Господский дом Кокошкиных в селе Брехово. Здание не сохранилось. Рис. С. В. Лучкиной.

² Новый журнал. Т. 74. Нью-Йорк. 1963. С. 209.

³ Новый журнал. С. 211.

⁴ Новый журнал. С. 211.



За блестяще написанное сочинение «Политика Аристотеля» в 1893 г. он был оставлен при университете по кафедре государственного права для подготовки к магистерскому экзамену. Его научный руководитель, профессор Н. А. Зверев, рекомендовал своего талантливого ученика известному специалисту в области государственного права профессору А. С. Алексееву. В течение четырех лет, пока шла подготовка к магистерским экзаменам, Федор Федорович жил в своем подмосковном имении. Одновременно он исполнял обязанности помощника секретаря Московского юридического общества, участвовал в редактировании «Сборника правоведения и общественных знаний». В 1896 г. была издана его первая научная работа «К вопросу о юридической природе государства и органов государственной власти». В 1897-м он сдал магистерский экзамен и по прочтении пробных лекций был зачислен на должность приват-доцента, а затем откомандирован Московским университетом за границу для продолжения образования и подготовки диссертации.

В течение двух лет он слушал лекции и работал в библиотеках Гейдельберга, Страсбурга, Берлина и Парижа. В Гейдельберге он занимался под руководством крупного ученого с мировым именем профессора Г. Еллинека, с которым на протяжении долгих лет вел переписку и поддерживал тесные дружеские отношения, и профессора Г. Мейера. В Страсбурге слушал курс лекций у профессоров П. Лабанда и О. Мейера.

Ученый-юрист

По возвращении в конце 1899 г. в Россию Федор Федорович начал читать в Московском университете спецкурс о местном самоуправлении, руководил практическими занятиями студентов по государственному праву. Одновременно он преподавал в Лицее цесаревича Николая.

Будучи духовно подвижен, Кокошкин был крупным ученым, несравненным полемистом, ярким публицистом. Он продуктивно использовал многофакторные методы исследования общетеоретических проблем, общественных явлений и процессов: традиционно-юридический, последовательными сторонниками которого были его зарубежные учителя Еллинек и Лабанд, а также новейшие — социологический и психологический. Такой подход позволял более глубоко и всесторонне уяснить широкий круг проблем: генезис государства, его институтов и структур; эволюцию форм государственного устройства; систему разделения властей; гражданские и политические свободы личности. Подчеркивая преимущество именно социологического и психологического методов, Кокошкин писал: «Государство по своему существу не есть не территория, не совокупность людей, оно не есть вообще какой-либо материальный предмет или собрание таких предметов: оно есть общественное явление. И, как таковое, составляет предмет общественной науки, социологии»⁵. Будучи продуктом общественного развития, государство, подчеркивал он, представляет собой не простую совокупность индивидов, а известное отношение между ними, которое может быть понято с помощью методов

⁵ Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву. 2-е изд. М., 1912. С. 2.

социологической и психологической наук. По мнению Кокошкина, основу общества составляют отношения солидарности, образующие в своей совокупности устойчивые социальные объединения: союзы людей (родовые, территориальные, профессиональные, личные), эволюционно сменявшие друг друга. Развитие общественных потребностей и появление несовпадающих интересов является причиной конфликта между различными индивидуумами и союзами. Необходимость разрешения конфликтов более цивилизованными методами с логической неизбежностью приводит к возникновению организации более высокого уровня, основной задачей которой и становится регулирование социальных отношений. Государство выступает в роли аппарата управления, гармонизации социальных отношений. Суть социального прогресса, подчеркивал Кокошкин, как раз и состоит в уменьшении принудительной роли государства по отношению к личности за счет усиления его воспитательной и образовательной функций.

Кокошкин рассматривал проблему соотношения государства и права в качестве совокупности общественно признанных норм, которые обеспечивают удовлетворение интересов людей «посредством установления взаимодействия их волей»⁶. Рассматривая государство как результат накопления в течение многих веков «запаса культуры»⁷, Кокошкин считал, что оно по мере общественной эволюции рационализируется и демократизируется, постепенно становясь правовым государством. «Правовое государство, — писал он, — есть государство, которое в своих отношениях к подданным связано правом, подчиняется праву, иными словами — государство, члены которого по отношению к нему имеют не только обязанности, но и права, являются не только подданными, но и гражданами»⁸.

Кокошкин поставил и разработал принципиально важный вопрос о пределах государственного вмешательства в общественную и личную жизнь граждан. При этом он постоянно подчеркивал мысль, что «внутренняя, духовная сторона человеческой жизни остается недоступной для непосредственного планомерного воздействия государственной власти»⁹. Учитывая новейшие тенденции в области общественных наук, Кокошкин разделял положение о том, что «в настоящее время граждане ждут и требуют от государственной власти не только внешней защиты и охраны внутреннего порядка, но и широкого содействия их материальному и духовному благосостоянию и развитию»¹⁰.

В контексте развития западной и отечественной теории и практики Кокошкин применительно к России поставил и разработал проблему перехода от абсолютизма к конституционной монархии. Учитывая российские реалии, он акцентировал внимание на постепенности такого перехода. Именно в этом ключе вел он поиски оптимальной модели государственного устройства России, включая вопросы разделения властей и создания и функционирования двухпалатного народного представительства. При этом проблема разделения властей, как спра-

⁶ Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву. С. 120—124.

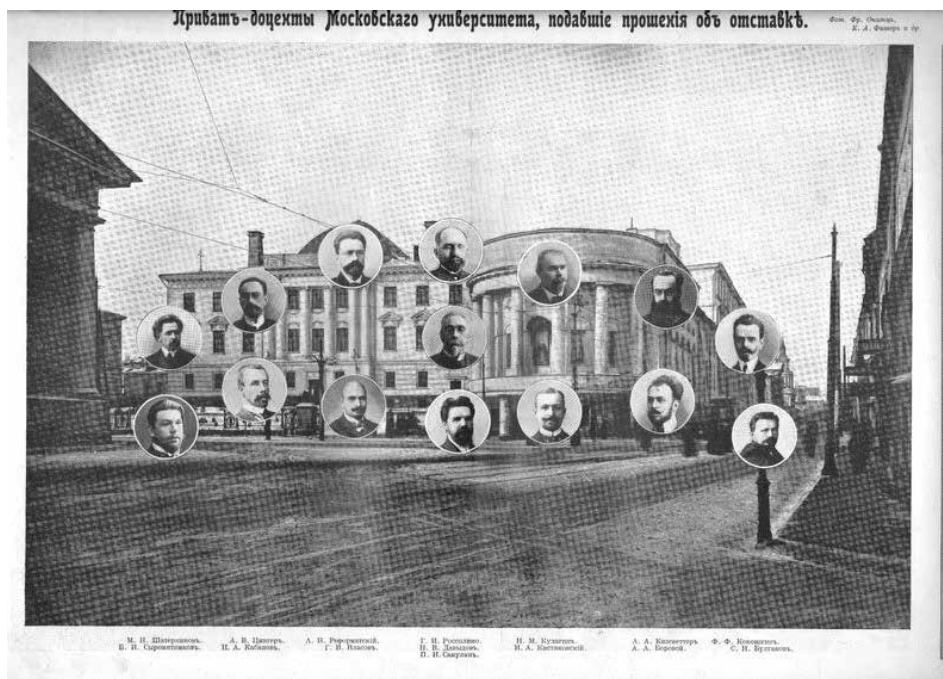
⁷ Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву. С. 54.

⁸ Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву. С. 261.

⁹ Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву. С. 107.

¹⁰ Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву. С. 104.





Приват-доценты Московского университета, подавшие прошения об отставке: М. Н. Штерников, В. И. Сыромятников, А. В. Цингер, Н. А. Кабанов, А. Н. Реформатский, Г. В. Власов, Г. И. Россолимо, Н. В. Давыдов, П. Н. Сакулин, Н. М. Кулагин, И. А. Кистяковский, А. А. Кизеветтер, А. А. Боровой, Ф. Ф. Кокошкин, С. Н. Булгаков.
Фото Фр. Опитц, К. А. Фишер и др.

ведливо заметил Медушевский, трактовалась Кокошкиным в русле разделения функций между ветвями власти, действовавших в рамках единой управленческой системы¹¹. Одновременно Кокошкиным разрабатывались такие актуальные для российской действительности проблемы, как соотношение централизации и децентрализации, автономии и федерализма, местного самоуправления.

Кокошкин был не только крупным теоретиком государства и права, но и превосходным переводчиком на русский язык текстов конституций западноевропейских стран, что в начале XX в. было крайне важно для формирования общественного мнения. В его переводе и под его редакцией в 1905 г. была издана книга «Тексты важнейших основных иностранных государств». «Это был глубокий юрист, — писал Кизеветтер, — знающий все конституции мира, как свои пять пальцев».

Свои обширнейшие знания в области теории, истории государства и права Кокошкин творчески использовал при разработке проекта русской конституции. Он входил в состав «освобожденческой» группы юристов (Н. Ф. Аненский, И. В. Гессен, В. М. Гессен, П. И. Новгородцев, С. А. Котляревский, И. И. Петрункевич, Г. И. Шрейдер), которая летом 1904 г. подготовила проект Основного государственного закона Российской империи. Этот проект был издан в марте 1905 г.

¹¹ Медушевский А. Н. Демократия и авторитаризм : Российский конституционализм в сравнительной перспективе. М., 1998. С. 436—437.

в Париже П. Б. Струве. В октябре 1904 г. Кокошкин участвовал в подготовке знаменитых «11 пунктов» конституционной программы, принятой земским съездом в ноябре 1904 г. Эта программа ноябрьского земского съезда, образно названная Милюковым «петицией прав», сыграла важную роль в развитии либерально-оппозиционного движения накануне и в годы первой русской революции.

Наступил 1911 г. и Кокошкин прекращает свою преподавательскую деятельность в Московском университете. Это был принципиальный поступок. 1 февраля 1911 г. Кокошкин отказался читать лекцию при наличии полицейской охраны, о чем он заявил студентам, а затем проинформировал и ректора. На другой день, 2 февраля, пришло известие об увольнении университетского президиума, и Кокошкин вместе с другими преподавателями подал в знак протеста прошение об отставке, но, в отличие от других преподавателей, он был уволен не по прошению, а устранен от чтения лекций попечителем учебного округа по предложению министра просвещения. Лишенный права преподавания в университете, он продолжал читать курс лекций в Народном университете имени А. Л. Шанявского и на Высших женских юридических курсах.

Общественный деятель. Политик

Одновременно с научной и преподавательской работой Кокошкин активно участвовал в земской деятельности в качестве гласного Звенигородского уездного земского собрания (где находилось его родовое имение) (1897), Московского губернского земского собрания (1900), где работал в комиссиях финансовой и по народному образованию. Он был членом Московской губернской земской управы (1903), заведовал ее экономическим отделом, ведавшим вопросами сельскохозяйственной и кустарной промышленности. 1903 год вообще стал переломным в личной и общественной судьбе Ф. Ф. Кокошкина: во-первых, в возрасте 32 лет он женился, а во-вторых, по собственному признанию, с головой ушел в политику, в которую был вовлечен своими близкими друзьями и коллегами по московскому губернскому земству — Д. Н. Шиповым, Ф. А. Головиным, Н. И. Астровым, С. А. Муромцевым, Н. Н. Щепкиным, Н. Н. Львовым. Глубоко развитое чувство общественного и гражданского долга, пылкий темперамент борца, вспоминал профессор А. А. Кизеветтер, «вспыхнули в его душе с неудержимой силой, лишь только он соприкоснулся с начавшимся политическим движением, которое вскоре охватило всю Россию»¹². Н. Н. Щепкин и Ф. А. Головин приобщили Федора Федоровича к группе земских конституционалистов, в которой он сразу же занял «выдающееся положение одного из тех деятелей, на которого с полным основанием были возложены лучшие надежды»¹³.

Кокошкин становится одним из самых активных участников ряда полулегальных и нелегальных либеральных организаций: кружка «Беседа», «Союза земцев-конституционалистов» и «Союза освобождения».

¹² Памяти погибших : сб. статей. Париж, 1929. С. 16.

¹³ Памяти погибших. С. 17.



Чтобы понять причины быстрого взлета общественной и политической карьеры Кокошкина, следует хотя бы кратко остановиться на характеристике его облика. Обратимся к воспоминаниям тех, кто не только хорошо его знал, но и сумел глубоко понять его психологию. Блестящую портретную зарисовку Ф. Ф. Кокошкина дал князь В. А. Оболенский: «Всегда в застегнутом сюртуке, сшитом в талию, в ботинках самой последней моды и в непомерно высоких крахмальных воротничках, из которых выглядывало маленькое сухонькое личико с маленькими глазками, умно блестящими из-за пенсне, таков был внешний облик Кокошкина». В личных отношениях Федор Федорович «был совершенно обаятельным человеком: живой и интересный собеседник, знаток литературы и искусства, а главное — простой, добродушный и сердечный, никогда не выставивший своего умственного превосходства, что так обычно у людей его калибра. Еще одна характерная его черта: болея туберкулезом, болезнь свою он переносил чрезвычайно бодро. Умел он беречь свое здоровье так, что другим это было незаметно, был всегда жизнерадостно настроен и работал значительно больше среднего здорового человека, точно торопился по возможности больше сделать в краткий отрезок жизни, отведенный ему судьбой»¹⁴.

Портретная зарисовка князя В. А. Оболенского во многом совпадает с наблюдениями М. М. Винавера, А. А. Кизеветтера, П. Н. Милюкова. По образному сравнению Винавера, «мысль и воля Кокошкина были в полной гармонии»¹⁵. По наблюдениям Кизеветтера, Кокошкин «обладал страстным темпераментом, душой в высшей степени отзывчивой на впечатления бытия, на глубокие вопросы права и морали, на волнующую прелесть поэзии и искусства, на повелительные призывы гражданского долга»¹⁶.

Кокошкин был знатоком отечественной и западноевропейской поэзии, тонким ценителем всего прекрасного. На полемическое дарование Кокошкина обратил внимание П. Н. Милюков. По его наблюдениям, Кокошкин был удивительным спорщиком, который «не только угадывал в споре настроение противника, но формулировал яснее его самого его мысль, а затем разбивал его так мягко и дружелюбно, что противник охотно признавал себя побежденным. Гибкость его мысли равнялась только твердости его основных убеждений. Он понимал значение политического компромисса, но знал его границы»¹⁷.

Совокупность отмеченных сущностных черт личности Кокошкина и обусловили вполне естественное выдвижение его на ведущие роли в либерально-оппозиционном движении в России.

По приглашению С. А. Муромцева Кокошкин вместе с Н. Н. Щепкиным и Н. Н. Львовым принял участие в разработке так называемого «муромцевского» или «земского» проекта конституции¹⁸. Эта разработка велась на даче Муромцева

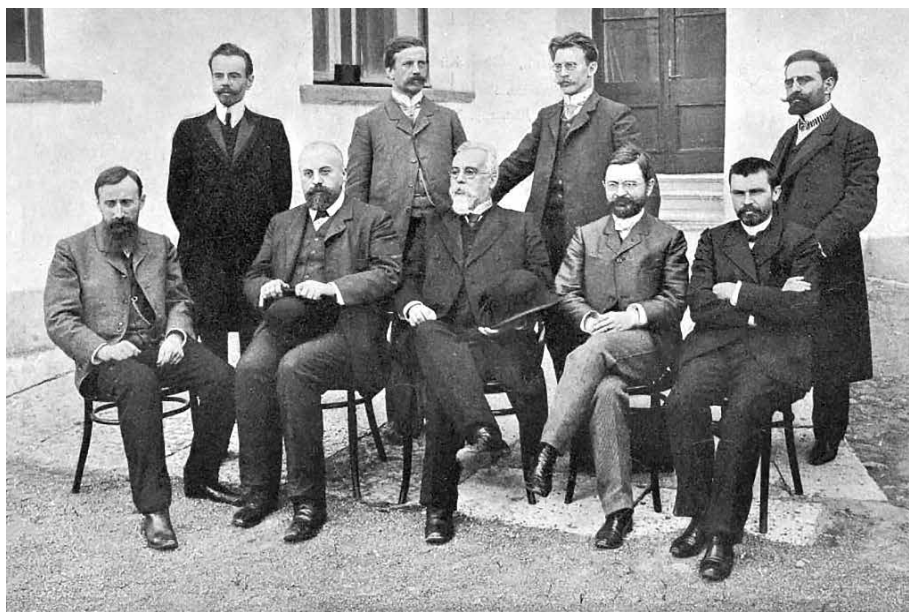
¹⁴ Оболенский В. А. Моя жизнь и мои современники. Париж, 1988. С. 367—368.

¹⁵ Винавер М. Недавнее (Воспоминания и характеристики). 2-е изд. Париж, 1926. С. 144, 150.

¹⁶ Памяти погибших. С. 9.

¹⁷ Милюков П. Н. Воспоминания. М., 1991. С. 186.

¹⁸ Подробно об этом проекте см.: Медушевский А. Н. Конституционный проект С. А. Муромцева // Исследования по источниковедению истории России (1917 г.). М., 1996. С. 173—196.



Сидящие первые слева: князь Шаховской секретарь, князь П. Д. Долгоруковъ товарищ председателя, Муромцевъ председатель, Гредескуль товарищ председателя, Шапошниковъ товарищ секретаря. Стоящие слева: Кокошкинъ товарищ секретаря, Полятовский товарищ секретаря, Шершеневичъ товарищ секретаря Болквадзе, председатель бюро печати.

в подмосковном Царицыне. «На этой даче, — вспоминал Кокошкин, — наверху, в “классной” комнате детей С. А., увешенной по стенам географическими картами, происходили наши заседания... Занятия, начинавшиеся днем, продолжались порой и в течение всей ночи до рассвета»¹⁹.

Исходным материалом для проекта конституции послужил «освобожденческий» вариант Основного государственного закона Российской империи, хотя Муромцева не удовлетворяла ни его редакция, ни группировка материала, ни недостаточное развитие некоторых положений, а также включение в него отдельных постановлений, которые представлялись практически неосуществимыми в данной политической ситуации. По выражению Муромцева, разработчикам нового проекта еще предстояло «врубить» надлежащий образ русской конституции в представления русского общества²⁰.

Главные изменения, которые предлагал внести Муромцев в «освобожденческий» проект конституции, сводились к следующим пунктам:

- 1) следовало исключить из него раздел, посвященный определению юридического положения и перечислению прерогатив монарха;
- 2) положить в основу проекта новый раздел «О законах», провозглашающий принцип верховенства закона и устанавливающий его гарантии;

¹⁹ Кокошкин Ф. Ф. С. А. Муромцев и земские съезды // Сергей Андреевич Муромцев : сб. статей. М., 1911. С. 223.

²⁰ См.: Кокошкин Ф. Ф. Работа земских съездов и “Русские ведомости” // Русские ведомости, 1863—1913 : сборник статей. М., 1913 С. 92.



- 3) исключить раздел, вводящий конституционный суд, учреждение которого на тот момент представлялось практически неосуществимым.

Особенно тщательно Муромцев, вспоминая Ф. Ф. Кокошкин, намеривался разработать статьи о порядке работы и компетенции Государственной думы, в частности, об ее участии в заключении международных договоров и в принятии бюджета. Вводились новые статьи: о разрешении разногласий между палатами как посредством обращения к избирателям, так и совместного их заседания и голосования. «Стиль проекта, — писал Ф. Ф. Кокошкин, — был ближе к языку Свода законов, но в то же время усовершенствован в смысле юридической точности»²¹.

Наряду с проектом конституции был подготовлен проект избирательного закона, воспроизводивший в несколько переработанном виде основные черты «освобожденческого» проекта 1904 г. 30 июня 1905 г. разработка проектов была завершена, и 6 июля, в день открытия очередного земско-городского съезда, они были опубликованы в газете «Русские ведомости», соответствующие экземпляры которой были розданы делегатам. По мнению Кокошкина, публикация проекта Основного государственного закона Российской империи способствовала «усилению интереса к конституционным вопросам и уяснению структуры конституционного государства». Несколько позднее данный проект оказал «влияние на действующие Основные законы, хотя, к сожалению, — констатировал Кокошкин, — более со стороны редакции их отдельных частей, чем в главной их сущности»²².

Готовясь к сентябрьскому земско-городскому съезду, члены оргбюро, включая и Кокошкина, регулярно собирались на царицынской даче Муромцева для разработки программных документов. «С невольной улыбкой вспоминается, — писал Кокошкин, — как люди, готовившие открытое собрание для гласного обсуждения вопросов, связанных с осуществлением прав, официально представленных населению, по окончании заседания таинственно расходились в темную осеннюю ночь по переулкам Царицына, стараясь не привлекать к себе внимания местных властей и тем не помешать занятиям бюро»²³.

На сентябрьском земско-городском съезде 1905 г. Кокошкин по поручению оргбюро выступил с основным докладом «О правах национальностей и децентрализации». Исходная его идея — сохранение во что бы то ни стало унитарного устройства российского государства. Отстаивая лозунг «единой и неделимой империи», Кокошкин самым решительным образом высказался против леворадикальных требований политического самоопределения наций и федеративного устройства государства, считая их лежащими «вне области практической политики». В представлении Кокошкина попытка реализации этих лозунгов открывала прямой путь к распаду государства и анархии²⁴.

В докладе Кокошкин подробно остановился на вопросе о местной автономии. По его мнению, «практическая постановка вопроса о разделении России на автономные области и о предоставлении автономии отдельным областям одновременно с вопросом об изменении формы правления угрожает серьезной

²¹ Кокошкин Ф. Ф. Работа земских съездов и «Русские ведомости». С. 93.

²² Кокошкин Ф. Ф. Работа земских съездов и «Русские ведомости». С. 225, 227.

²³ Кокошкин Ф. Ф. Работа земских съездов и «Русские ведомости». С. 240.

²⁴ Кокошкин Ф. Ф. Областная автономия и единство России. М., 1906. С. 7.

опасностью самому делу политической и гражданской свободы в нашем обществе. Несомненно, что вопрос о пределах и формах автономии и в особенности о границах автономных областей вызовет острые разногласия и может усилить национальную рознь». Основываясь на этой посылке, он делал практический вывод: «Вопрос об областной автономии не может быть окончательно разрешен ранее политического освобождения». И только «после установления прав гражданской свободы и правильного народного представительства с конституционными правами для всей империи должен быть открыт законный путь для установления местной автономии»²⁵. Считая вопрос об автономии находящимся в данный момент «вне практической политики», Кокошкин тем не менее счел необходимым изложить более обстоятельно перспективное понимание им данной проблемы. Во-первых, после политического освобождения страны автономия должна вводиться постепенно, по мере «выяснения потребностей в ней местного населения и естественных границ автономных областей». Причем для введения автономии каждый раз требовалось издание «особого имперского указа об образовании той или иной автономной области». «Местная автономия, — отмечал Кокошкин, — не нарушает государственного единства, если она устанавливается общегосударственным законом, определяющим ее границы»²⁶.

Имперским законом должны быть определены как пределы автономии, так и разграничительные функции между общеимперским и местным законодательным собранием. Во-вторых, принятые местными представительными собраниями законы могли получить юридическую силу только в том случае, если они будут утверждены представителями центральной власти.

При такой постановке вопроса речь, по существу, шла о распространении на автономную область прав местного самоуправления. Недаром Кокошкин подчеркивал, что «областная автономия и местное самоуправление суть явления одного и того же порядка», что автономия всего лишь «высшая ступень развития местного самоуправления»²⁷. Исключение из общего правила, по мнению Кокошкина, представляла только Польша. Предполагалось, что сразу же «по установлении общеимперского демократического представительства с конституционными правами» Польша будет выделена «в особую автономную единицу с сеймом, избираемым на основании всеобщего, прямого, равного и тайного голосования, при условии сохранения государственного единства империи». Для других же национальностей, по мнению Кокошкина, главным должно стать требование культурного самоопределения. Под этим требованием прежде всего он имел в виду предоставление каждой народности права пользоваться родным языком во всех сферах общественной жизни, основание учебных заведений, имеющих целью сохранение и развитие языка, литературы и культуры. «Всякие стеснения в этой области по отношению к народностям, не имеющим сил развивать собственную национальную культуру, — отмечал Кокошкин, — либо за-

²⁵ Кокошкин Ф. Ф. О правах национальностей и децентрализации. М., 1906. С. 33, 34, 45—46.

²⁶ Кокошкин Ф. Ф. Областная автономия и единство России. С. 14.

²⁷ Кокошкин Ф. Ф. Областная автономия и единство России. С. 7, 9.





Депутаты I Государственной думы с первым председателем Думы профессором права С. А. Муромцевым (второй справа). Ф. Ф. Кокошкин — первый слева.

медляют и осложняют естественный мирный процесс слияния их с преобладающими народностями по отношению к народностям более развитым и сильным и приводят к противоположным своей цели результатам, вызывают с их стороны ожесточенный отпор и сепаратистские стремления»²⁸. Провозглашая лозунг культурного самоопределения, Кокошкин вместе с тем высказывался за сохранение единого государственного языка.

Основные положения доклада Кокошкина, изложенные им на сентябрьском земско-городском съезде, были положены в основу разрабатываемой в это время программы конституционно-демократической партии. Будучи членом комиссии по созыву ее учредительного съезда, Кокошкин принимал самое активное участие в разработке программных документов, стратегического и тактического курса. Его по праву можно считать автором национального раздела программы кадетской партии.

Входя в состав 40-членной организационной комиссии, сформированной летом 1905 г. Союзом земцев-конституционалистов и Союзом освобождения, Кокошкин являлся также одним из основателей партии кадетов, ее бессменным членом ЦК, а также членом Московского городского и губернского комитетов. На протяжении 12 лет существования партии он участвовал в разработке основополагающих партийных документов, законодательных проектов и предложений, избирательных платформ. ЦК поручал Кокошкину подготовку наиболее важных и ответственных докладов и выступлений на партийных форумах, особенно

²⁸ Кокошкин Ф. Ф. О правах национальностей и децентрализации. С. 6—7, 32—33, 44.

в тех случаях, когда предстояло корректировать ее программу и круто менять тактический курс.

В ходе избирательной кампании в I Думу Федор Федорович неоднократно выступал на предвыборных собраниях в Москве, в уездных городах Московской губернии и в Калуге. «Каждое его выступление на политических митингах, — вспоминал Кизеветтер, — было истинным его триумфом». Слушателей прежде всего привлекала предельная ясность и четкость мысли оратора, неотразимость и убедительность его аргументов, глубокое знание обсуждаемых вопросов и широта политического кругозора. «Кто слушал его впервые, — писал Кизеветтер, — тот в начале его речи испытывал недоумение и спрашивал себя, на чем же основана слава этого оратора? Произношение Кокошкина не чисто, он не выговаривал некоторых звуков, шепелявил; его голос был однообразно криклив, лишен музыкальных модуляций. Казалось в первые минуты, что такой оратор должен скоро утомить слушателей. А между тем через несколько секунд после начала его речи вся аудитория, хотя бы в ней было немало и его политических противников, уже с величайшим подъемом внимания, не дыша от восхищения, следила за каждым его словом, готовая часами сидеть, не шелохнувшись, под обаянием его чар»²⁹.

14 апреля 1906 г. Кокошкин был избран Московским городским избирательным собранием депутатом I Думы. Депутаты Думы единодушно избрали его товарищем секретаря, членом многих думских комиссий (для составления проекта ответного думского адреса, для подготовки наказа, о неприкосновенности личности, о свободе собраний, о гражданском равенстве, бюджетной, редакционной). 26 апреля 1906 г. Кокошкин был рекомендован ЦК в состав комитета парламентской группы, а вскоре стал членом бюро думской кадетской фракции. По поручению ЦК Кокошкин выступал в качестве докладчика во фракционной комиссии по выработке законопроекта о местном самоуправлении. Вместе с Петрункевичем, Набоковым, Родичевым, А. А. Мухановым, Винавером Федор Федорович входил в состав думской распорядительной комиссии, задачей которой было оперативное принятие тактических решений и подготовка заявлений от имени партии по самым неотложным вопросам.

В течение 72 дней работы I Думы Кокошкин 10 раз поднимался на думскую трибуну (в ответ на декларацию Совета министров, о гражданском равенстве, о политической амнистии, о неприкосновенности депутатов, об аграрных беспорядках на местах и земельных комитетах, о свободе собраний, о погроме в Белоруссии, об аграрном обращении Думы к населению). Его блестящие по содержанию и форме выступления являлись образцом подлинного ораторского искусства. По решению думской кадетской фракции речи Кокошкина в I Думе были изданы отдельной брошюрой.

Деятельность в 1917 г.

Февральскую революцию 1917 г. Кокошкин принял как необходимую оборонительную меру ввиду нависшей над страной смертельной опасности поражения

²⁹ Памяти погибших. С. 18.





А. А. Мануйлов и Ф. Ф. Кокоскин, кадеты, члены Временного правительства, Петроград, 1917 г.

в войне. Вместе с тем, вспоминал Кизеветтер, Федор Федорович неоднократно высказывался в том смысле, что «Временное правительство не устоит под напором все усиливающегося революционного урагана, и нам придется пройти через все стадии революционного процесса и испытать все ужасы его крайних выражений»³⁰.

10—13 марта 1917 г. на пленарном заседании ЦК Кокоскин был включен в состав комиссии, перед которой была поставлена задача разработать комплекс вопросов, связанных с предстоящим созывом и деятельностью Учредительного собрания. 20 марта 1917 г. Кокоскин был назначен вместо В. А. Маклакова на пост председателя Юридического совещания при Временном правительстве. Это совещание тогда образно называли «маленькой законсовещательной камерой». Его задача состояла в том, чтобы разработать оптимальную модель государственного устройства России. На председателя Юридического совещания были возложены довольно широкие обязанности: организация делопроизводства, подбор штата служащих, выработка программы деятельности. Председателю совещания был установлен довольно высокий оклад в раз-

мере 1 050 руб. в месяц, в его личное распоряжение представлен специальный экипаж³¹.

25 марта 1917 г. по поручению ЦК Кокоскин выступил с докладом на VII съезде кадетской партии, в котором теоретически и политически обосновал необходимость изменения § 13 программы о форме государственного устройства. Мотивируя отказ партии от требования парламентарно-монархического строя, Кокоскин заявил: «Мы никогда в своем большинстве не считали монархию, хотя и парламентарную, наилучшей формой правления, никогда монархия конституционная и парламентарная не была для нас, как для монархистов, в точном значении этого слова, тем верховным принципом, которому бы мы подчиняли всю нашу политическую программу. Монархия была для нас тогда не вопросом принципа, а вопросом политической целесообразности». Отметив, что любые формы государственного правления, в том числе и монархическая, являются не конечной целью, а всего лишь средством, при помощи которого «мы рассчитывали приблизиться к осуществлению наших политических идеалов, к осуществлению тех принципов, которые мы кладем в основу нашей программы», он напомнил делегатам съезда, что кадетская программа основывается на трех исходных принципах: «1) в отношении государства мы отстаиваем всегда неприкосновенность начал гражданской свободы и равенства; 2) обеспечение полного господства народной воли; 3) осуществление начал социальной справедливости, широких реформ, направленных к удовлетворению справедливых

³⁰ Памяти погибших. С. 23.

³¹ См.: ГАРФ. Ф. 1792. Юридическое совещание при Временном правительстве. Оп. 1. Д. 1. Л. 69.

требований трудящихся классов». Подчеркнув, что «человечество постепенно вырастает в новый социальный строй», Кокошкин заявил, что «задача демократических партий заключается в том, чтобы всеми силами способствовать возможно более успешному, быстрому и безболезненному ходу этого процесса».

На VIII съезде кадетской партии (май 1917 г.) Кокошкин выступил с докладом «Об автономии и правах национальностей». Подчеркнув свою неизменную приверженность принципу сохранения «единой и неделимой» России, он заявил, что в условиях политической дестабилизации и усиления конфронтации в сфере национальных отношений разделение страны по национально-территориальному принципу является неприемлемым. В противном случае это привело бы «к полному разрушению государственного единства России и к установлению не федерации (союзного государства), а конфедерации (союза государств)». Не отрицая, что в перспективе Россия может стать федеративной республикой, Кокошкин был убежден в том, что в данных конкретно-политических условиях «немедленный переход к федерации осложнил бы до крайности введение самой республиканской конституции». Наиболее же оптимальным решением национального вопроса он считал предоставление народностям не территориальной, а широкой культурно-национальной автономии с одновременной децентрализацией управления и законодательства.

21 мая 1917 г. постановлением Временного правительства Кокошкин был назначен председателем Особого совещания для изготовления проекта положения о выборах в Учредительное собрание с оставлением его сенатором первого департамента Правительствующего сената и председателем Юридического совещания. По его инициативе и непосредственном участии были разработаны как общетеоретические принципы избирательной системы по выборам в Учредительное собрание, так и конкретные вопросы: о сроках его созыва и об оптимальном количестве депутатов, о структуре и пределах компетенции. По мнению Кокошкина, наиболее реальным сроком созыва Учредительного собрания являлся либо конец лета, либо начало осени 1917 г., а более справедливой была бы пропорциональная избирательная система, позволяющая более полно и равномерно представить интересы различных групп населения и политических партий. Главная задача Учредительного собрания — выработка и принятие конституции, установление демократической республиканской формы правления, а также разрешение других неотложных задач государственной важности: социальных, национальных, конфессиональных. После реализации этих задач Учредительное собрание должно было уступить место «новому законодательному порядку, который это Учредительное собрание создаст».

Кокошкину принадлежит ключевая роль в разработке основных принципов управления страной в переходный период. Согласно подготовленному им проекту, Учредительное собрание еще до принятия конституции должно было организовать на началах парламентаризма временную правительственную власть. Собрание должно было избрать временного президента, который через ответственное министерство осуществлял бы исполнительные властные функции. Характерно, что временный президент должен был избираться тайным голосованием на срок, не превышающий один год. Он наделялся правами «почина по делам законодательства» и издания указов, контроля за исполнением законов.



Кроме того, временный президент являлся руководителем внешней политики, главнокомандующим вооруженными силами страны, назначал и увольнял председателя Совета министров и министров, должностных лиц гражданского и военного ведомства, которые, согласно конституции, назначались и увольнялись верховной властью. Временный президент исполнял председательские функции во время заседаний Совета министров. Однако его указы и распоряжения долж-



Л. Г. Корнилов в группе членов Временного правительства перед Государственным совещанием. Москва, 1917.

В группе: П. П. Юренев — министр путей сообщения, Ф. Ф. Кокошкин — государственный контролер, М. И. Терещенко — министр иностранных дел, Л. Г. Корнилов — верховный главнокомандующий, А. Ф. Керенский — председатель Совета министров, военный и морской министр, И. Н. Ефремов — министр государственного призрения, академик С. Ф. Ольденбург — министр народного просвещения, И. Г. Церетели — лидер Социал-демократической партии (меньшевиков), А. М. Никитин — министр почт и телеграфа; над А. Ф. Керенским: Б. В. Савинков — управляющий Военным министерством.

ны были скрепляться подписями председателя Совета министров или одним из министров и без этого не могли приводиться в исполнение³².

Временное правительство неоднократно предлагало Кокошкину занять различные министерские посты — народного просвещения, юстиции, а также специально для него созданный пост министра Учредительного собрания. В одной из бесед с Винавером Федор Федорович заявил: «На все эти административные посты меня не тянет. Не считаю себя годным для них. Не удивляйтесь тому, что вам скажу: единственный пост, который я занял с искренним интересом, это пост обер-прокурора Святейшего синода. Тут я мог кое-что сделать; у меня есть на этот счет свои идеи». Он долго отказывался и от председательствования в Особом совещании для разработки проекта положения о выборах в Учредительное собрание, предлагая вместо себя то Г. В. Плеханова, то Н. В. Чайковского. Но когда он все же дал свое согласие, то отдавал делу всю свою душу, ибо, по свидетельству Винавера, считал, что «оно приближало его к заветной цели: созданию на Руси правильного парламента»³³.

³² ГАРФ. Ф. 1811. Оп. 1. Д. 8. Лл. 1—2; *Кокошкин Ф. Ф.* Учредительное собрание. Пг., 1917. С. 21.

³³ *Винавер М.* Указ. соч. С. 159.

Близкие друзья единодушно отмечали, что в натуре Кокошкина не было «ни тщеславия, питающего властолюбие, ни достаточного сознания собственной силы к власти»³⁴. Это наблюдение Винавера подтверждает и князь В. А. Оболенский: «Человек с обширным образованием и широкими взглядами, притом всей душой преданный общественному делу, он, однако, был недостаточно честолюбив и властолюбив и, может быть, слишком скромнен для большой политической карьеры»³⁵. Больших трудов стоило ЦК партии уговорить Кокошкина занять пост государственного контролера во втором составе коалиционного Временного правительства. Будучи вообще противником участия кадетов в коалиционном правительстве А. Ф. Керенского, Кокошкин, скрепя сердце, вынужден был подчиниться решению ЦК. Как вспоминал Кизеветтер, «именно ему партия хотела доверить руководство своей политикой в правительстве»³⁶. Характерно, что, когда в это тревожное время «среди членов партии возникали разговоры о том, кто мог бы стать ее лидером в случае болезни или смерти Милюкова, все единодушно называли Кокошкина»³⁷.

Согласившись занять пост государственного контролера, Кокошкин 3 июля 1917 г. подал заявление об увольнении от должности председателя и члена Юридического совещания. 10 июля Временное правительство удовлетворило его просьбу, сохранив за ним пост председателя Особого совещания для изготовления проекта положения о выборах в Учредительное собрание. Вскоре полностью разочаровавшись в способности Керенского повлиять на развитие революционного процесса в стране, Кокошкин какое-то время возлагал надежду на установление военной диктатуры в лице генерала Л. Г. Корнилова. После поражения корниловского выступления он вышел в отставку, всецело сконцентрировав свое внимание на выработке избирательного закона по выборам в Учредительное собрание.

По решению ЦК Кокошкин принимал участие в избирательной кампании и был избран по списку партии народной свободы депутатом Учредительного собрания. Как известно, первоначально созыв Учредительного собрания планировался на 28 ноября 1917 г. Эту дату созыва Учредительного собрания решили сохранить и большевики. «Друзья, — вспоминал Кизеветтер, — уговаривали Кокошкина побережь себя и не ехать в Петербург на верную смерть. Он отвечал с простотой истинного героизма: “Я не могу не явиться туда, куда меня послали мои избиратели. Это значило бы для меня изменить делу всей моей жизни”»³⁸.

Утром 27 ноября 1917 г., Федор Федорович и Мария Филипповна Кокошкины прибыли из Москвы в Петроград. Вечером на квартире графини С. В. Паниной состоялось заседание ЦК кадетской партии, на котором обсуждался вопрос об открытии на следующий день Учредительного собрания. По мнению присутствующих, открытие Учредительного собрания неправомерно, т.к. в Петроград еще не прибыло то количество депутатов, которое было необходимо для кворума.

³⁴ Винавер М. Указ. соч. С. 158.

³⁵ Оболенский В. А. Указ. соч. С. 368.

³⁶ Памяти погибших. С. 23.

³⁷ Оболенский В. А. Указ. соч. С. 368.

³⁸ Памяти погибших. С. 24.



В связи с этим предлагалось объявить вместо полномочного собрания обычное совещание, избрать временного председателя и так собираться до тех пор, пока в Петроград не съедется большинство депутатов. Заседание ЦК затянулось до позднего вечера и некоторые его участники, в том числе А. И. Шингарев, Ф. Ф. и М. Ф. Кокоскины, князь Павел Долгоруков, остались ночевать у Паниной. 28 ноября в 7:30 утра все они, включая и графиню Панину, были арестованы. Характерно, что арест производил бывший студент Кокоскина Гордон. Предъявляя ордер на арест, он заявил, что все арестованы, потому что «не хотели признавать власть народных комиссаров».

Арестованных на автомобилях под охраной солдат латышского полка доставили в Смольный и разместили в комнате № 56, в которой тогда располагалась следственная комиссия. Здесь их продержали до часу ночи 29 ноября, а затем под охраной латышей отправили на автомобилях по камерам, их долго держали сначала на морозе, а затем в караульном помещении. «Долгоруков и Кокоскин, — записал в своем дневнике Шингарев, — принялись объяснять солдатам, какое преступление они делают, лишив свободы членов Учредительного собрания. Солдаты молчали, один из них сказал: “Да мы что, мы лишь исполняем приказания”. — “Так говорили при царе”, — сказал Кокоскин. Войдя в караульное помещение, кн. Долгоруков спросил Шингарева: “Какую бы вы речь сказали в Учредительном собрании?” Тот ему ответил: “Я сказал бы речь о том, что русская революция сама себя убивает”»³⁹.

Лишь в половине третьего ночи арестованные были препровождены в Трубецкой бастион и размещены в одиночных камерах. Больному Кокоскину досталась самая холодная камера, № 53. В отличие от московской губернской тюрьмы, где он летом 1908 г. отбывал трехмесячный срок, в Трубецком бастионе было невыносимо холодно, у заключенных мерзли руки и ноги, а ночью им мешало спать электричество, кусали клопы. Питание заключенных было плохим. На рождество заключенных вообще оставили без обеда. «За последнюю неделю, — написано в дневнике Шингарева, — четыре раза у нас был пустой суп»⁴⁰.

У Ф. Ф. Кокоскина и А. И. Шингарева ухудшилось здоровье, и их родные стали хлопотать о их переводе в больницу. В последних числах декабря 1917 г. председатель Красного креста доктор И. И. Манухин обратился в Народный комиссариат юстиции с просьбой, подкрепленной свидетельствами о состоянии здоровья Кокоскина и Шингарева, о переводе их в Мариинскую тюремную больницу. 30 декабря Манухин сообщил Шингареву, что его и Кокоскина должны перевести в больницу.

Утром 6 января 1918 г. Народный комиссариат юстиции выдал М. Ф. Кокоскиной и А. И. Шингаревой ордера на перевод Ф. Ф. Кокоскина и А. И. Шингарева из Петропавловской крепости в Мариинскую больницу. Одновременно комиссару первого городского района П. В. Михайлову было поручено обеспечить охрану заключенных. В свою очередь, Михайлов приказал начальнику отряда бомбометальщиков П. Куликову выделить наряд в составе пяти красногвардейцев для сопровождения заключенных. В него вошли рядовые Арметьев, Розин, Семенов,

³⁹ См.: Как это было. Дневник А. И. Шингарева. Петропавловская крепость 27.XI.17—05.I.18. 2-е изд. М., 1918. С. 8.

⁴⁰ Как это было. С. 48.

Ямбус, а также инструктор при районном штабе Красной гвардии С. И. Басов, который и был назначен главным.

После многочасовых мытарств и бюрократических проволочек в 6 часов вечера Ф. Ф. Кокошкин и А. И. Шингарев, которых сопровождали М. Ф. Кокошкина, А. И. Шингарева, Н. Д. Соколов, на пяти извозчиках под охраной красногвардейцев выехали из Петропавловской крепости. Уже было темно. На улице мела метель. Около 7 часов вечера заключенные прибыли в Мариинскую больницу. Их разместили на 3-м этаже... А. И. Шингарева — в палате № 24, а Ф. Ф. Кокошкина — напротив, в палате № 27. Красногвардейцы Арметьев, Семенов и Ямбус разместились в коридоре, а Басов и Розин отправились за сменой. Перед этим Басов бесцеремонно постучал в палату Шингарева, вызвал его сестру и потребовал от нее денег, якобы для оплаты извозчиков. Получив деньги, он ушел.

М. Ф. Кокошкина и А. И. Шингарева еще некоторое время оставались в больнице. В отличие от казематов Трубецкого бастиона, в больничных палатах было тепло, кровати застелены свежим бельем. После более чем месячного заключения в холодных одиночных камерах Федор Федорович и Андрей Иванович согревались, постепенно приходили в себя, делились своими впечатлениями.

О том, как разворачивались дальнейшие трагические события в Мариинской больнице, скупое свидетельство материалы обвинительного акта по делу об убийстве А. И. Шингарева и Ф. Ф. Кокошкина, воспоминания А. И. Шингаревой и дневниковые записи М. Ф. Кокошкиной. Согласно показаниям С. И. Басова, еще во время формирования наряда красногвардейцев П. Куликов недвусмысленно советовал не возиться с заключенными, а «просто сбросить их в Неву». После смены караула, последовавшего около 9 часов вечера, Басов доложил Куликову, что заключенные доставлены в больницу. В ответ Куликов высказал свое возмущение, что Басов «не мог расправиться с ними», и послал его в ближайший морской экипаж, чтобы тот взял там матросов и отправился с ними в больницу для расправы с заключенными. Басов выполнил это приказание Куликова.

Около 30 матросов флотских экипажей «Ярославец» и «Чайка» охотно вызвались пойти с Басовым. С криками «вырезать», «лишние две карточки на хлеб останутся» разъяренная матросня ринулась к Мариинской больнице. Расставив на всякий случай посты на соседних улицах, около 10 матросов примерно в 21:30 ночи подошли к входу в больницу, стали стучать в дверь: «Сторож, открывай: здесь есть арестованные министры. Мы пришли на смену караула». Увидев толпу вооруженных матросов, перепуганный сторож М. Е. Марков впустил их в больницу. Взяв у сторожа керосиновую лампу, Басов, зная расположение палат Кокошкина и Шингарева, повел матросов на 3-й этаж. Сначала матросы ворвались в палату А. И. Шингарева. Тот готовился ко сну, сидел на кровати, прислонившись к стене. Здоровенный матрос-эстонец Оскар Крейс схватил его за горло, повалил на кровать и стал душить. Застигнутый врасплох, Шингарев попытался спросить: «Что вы, братцы, делаете?» Однако матросы, крича, что «убивают министров за 1905 год, довольно им нашу кровь пить», стали беспорядочно в него стрелять из револьверов и колоть штыками. Затем убийцы направились в палату Ф. Ф. Кокошкина, который уже спал. Тот же Крейс схватил его за горло со словами «Товарищ» и площадной бранью, а другой матрос, Я. И. Матвеев, двумя выстрелами в упор — в рот и сердце — убил его. Исполнив «свой классовый долг», матросы



и красногвардейцы покинули больницу. Уходя, они в комнате Шингарева прихватили кожаную куртку и подарили ее Басову. Опьяненные совершенным убийством, они требовали от Басова, чтобы тот повел их в Петропавловскую крепость, где они намеревались расправиться с «сидевшими там министрами и Марковым». Более того, они сказали Басову, что потом пойдут в лечебницу Герзони, где в это время находилось еще три министра Временного правительства. Когда Басов доложил Куликову о случившемся, тот выразил удовлетворение, сказав «туда им и дорога».

После ухода матросов и красногвардейцев в Мариинской больнице начался переполох. Дежурный врач констатировал смерть Кокошкина. Шингарева он застал живым. Находясь в сознании, истекающий кровью Андрей Иванович, сам опытный врач, отказался от предложенной перевязки и просил сделать ему инъекцию морфия. Через полтора часа он умер. Вспоминая о зверском убийстве А. И. Шингарева и Ф. Ф. Кокошкина, Милюков писал: «Одной солдатской пулей легко уничтожить хрупкую и тонкую организацию; но сколько поколений нужно, чтобы создать ее! Архимед и варвары — история повторяется»⁴¹.

Труды Ф. Ф. Кокошкина

- К вопросу об юридической природе государства и органов государственной власти. — М., 1896.
- Об основаниях желательной организации народного представительства в России. — М., 1906.
- О правах национальностей и децентрализации. — М., 1906.
- Областная автономия и единство России. — М., 1906.
- Лекции по общему государственному праву. — М., 1912.
- Об ответственном министерстве. — М., 1915.
- Республика. — Пг., 1917.
- Автономия и федерация. — Пг., 1917.
- Учредительное собрание. — Пг., 1917.

Он был прирожденный борец в тех высших культурных формах, до которых додумывалось человечество, где оружием является слово, ареной — внимляющее слову организованное человеческое общество, а целью — воплощение в форму права заветных идеалов общезжития.

М. М. Винавер о Ф. Ф. Кокошкине

⁴¹ Милюков П. Н. Воспоминания. С. 186.

Юридическое наследие

ЛЕКЦИИ ПО ОБЩЕМУ ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПРАВУ (фрагменты)¹

КОКОШКИН Федор Федорович (1871—1918) — юрист, профессор кафедры государственного права Московского университета. Депутат I Государственной думы от Москвы. С 1905 г. — один из основателей и руководителей партии кадетов, член ее ЦК. После Февральской революции возглавлял Юридическое совещание и Особое совещание по подготовке закона о выборах в Учредительное собрание. Государственный контролер в составе 2-го коалиционного Временного правительства с 24 июля по 26 августа 1917 г. Депутат Учредительного собрания. 28 ноября 1917 г. был арестован и заключен в Петропавловскую крепость. В связи с заболеванием (туберкулез) переведен в Мариинскую тюремную больницу вместе с А. И. Шингаревым, где они были зверски убиты в ночь с 6 на 7 января 1918 г. ворвавшимися в больницу матросами и солдатами.



КОНСТИТУЦИОННОЕ ГОСУДАРСТВО

Понятие конституционного государства

Конституционное государство есть практическое осуществление идеи правового государства. Эта идея с давних времен теоретически развивалась в политических учениях, но только в конституционном государстве она нашла себе практическое выражение. Правовое государство есть государство, которое в своих отношениях к подданным связано правом, подчиняется праву, иными словами — государство, члены которого по отношению к нему имеют не только обязанности, но и права: являются не только подданными, но и гражданами. Как мы выяснили выше, при рассмотрении вопроса о взаимном отношении государства и права, всякое государство, даже и деспотическое, в той или иной мере

¹ Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву. М., 1912.

подчинено праву, ибо право в своем последнем основании (заклю-чающемся в общественном признании) независимо от государства, и сама государственная власть везде основана на неписанных нор-мах права. Поэтому везде существуют нормы, ограничивающие государственную власть, и за подданными признаются в принципе известные права по отношению к государству (например, право гражданского иска, т.е. право на защиту со стороны суда). Но то право, которое образуется совершенно независимо от государства, путем непосредственного общественного признания (в форме обы-чая или общественного провозглашения) содержит обыкновенно лишь немногочисленные общие положения. Большая часть норм публичного права создается путем косвенного признания, через посредство государства, в форме закона.

Таким образом, государство является одновременно и субъ-ектом права, и фактором правообразования. Поэтому для того, чтобы государство было действительно подчинено праву, это под-чинение должно быть обеспечено известными гарантиями. Совокуп-ность таких гарантий и образует то, что называется конституци-ей. Государство, подчинение которого праву гарантировано, есть конституционное государство.

Прежде всего необходимо гарантировать, чтобы право, создава-емое государством (закон), находилось в соответствии с первоис-точником всякого права — народным правосознанием. Этой цели служит участие народа (совокупности активных граждан) или народного представительства в законодательстве.

Степени этого участия могут быть различны. Идея создания права самим народом всего полнее и последовательнее осущест-вляется там, где все полноправные граждане непосредственно участвуют в законодательстве в форме плебисцитов (референду-ма) и так называемой народной инициативы. Но эти институты существуют пока лишь в немногих странах. В большинстве го-сударств народ законодательствует через посредство избранных им представителей, причем законодательная власть или всецело принадлежит народному представительству, или делится между ним и другими органами (монархом, аристократической верхней палатой). Во всяком случае, необходимость для издания законов согласия выборных представителей населения есть тот минимум участия народа в законодательстве, без которого государство не может быть признано конституционным.

Но участие народа или его представителей в осуществлении законодательной власти еще недостаточно гарантирует подчине-ние государства праву. Необходимо, чтобы государство не только

создавало юридические нормы в соответствии с народным правосознанием, но и действовало в конкретных случаях согласно этим нормам, было действительно ими связано. Трудность этой проблемы лежит в том, что в области публичного права одно и то же юридическое лицо — государство — и создает право, и осуществляет его в качестве субъекта прав и обязанностей, и является судьей в случае спора о праве или правонарушения. Практическое разрешение этой проблемы дает разделение властей, благодаря которому государство в качестве законодателя, правителя и судьи выступает в лице различных, независимых друг от друга органов.

Разделение властей есть второй существенный признак, отличающий конституционное государство от абсолютного. Французское учредительное собрание 1789 года, провозглашая в ст. 16 Декларации прав, что «общество, в котором не установлено разделения властей, не имеет конституции», высказало вполне верную мысль. Заметим, что абсолютизм возможен не только при монархической, но и при республиканской форме правления. В республике, где все власти соединены в руках одного собрания, как это было, например, во Франции в эпоху Национального конвента, права граждан так же мало обеспечены против произвола власти, как и в неограниченной монархии.

Таким образом, конституционное государство характеризуется прежде всего тем, что в нем подчинение государства праву обеспечено: 1) участием народа или народных представителей в законодательстве; 2) разделением властей. Эти две основные гарантии правомерности государственной власти составляют конституционный принцип. Но конституционный принцип достигает своей цели и сам, в свою очередь, является устойчивым лишь в том случае, когда он обставлен рядом дополнительных гарантий, образующих в своей совокупности конституционный строй. Важнейшие из этих гарантий (которые, впрочем, не вполне одинаковы во всех конституционных государствах и могут быть комбинированы различным образом) суть следующие.

Подчинение государства праву может быть прежде всего нарушено законодательной властью. Законы, издаваемые на основании решения большинства народных представителей или даже всех активных граждан, в конце концов, далеко не всегда являются действительным выражением народного правосознания; они могут нарушать права меньшинства и отдельных граждан. Кроме того, как справедливо указывал Монтескье, мысль которого была позднее подтверждена историей, законодательный орган может уничтожить самостоятельность других органов и, таким



образом, захватить в свои руки все власти. Предохранительной мерой против ошибок и злоупотреблений законодательной власти является прежде всего осуществление ее не одним, а несколькими органами вместе. Сюда относится участие в законодательстве главы исполнительной власти (в большинстве монархий — в форме санкции законов или, что то же, абсолютного veto; в некоторых монархиях и в большинстве республик — в ослабленной форме суспензивного, или отсрочивающего, veto), образование двух законодательных палат; в некоторых республиках также совместное осуществление законодательной власти и народным представительством, и самим народом. Далее, той же цели служит выделение из компетенции законодательной власти основных прав граждан и главных оснований организации государства и формулировка их в особом акте, носящем название конституции, или основных законов. Изменение этого акта или пересмотр конституции (учредительная власть) осуществляется или теми же законодательными органами, но в более сложных формах и с соблюдением особых условий (большей частью требуется усиленное большинство), или специальными органами (учредительным собранием). В Швейцарской Республике и некоторых ее кантонах, а также в некоторых штатах Североамериканского Союза обыкновенные законы могут быть издаваемы народным представительством, но для изменения конституции необходимо всенародное голосование. Есть, однако, государства, где различия между конституцией и обыкновенными законами не делается. Таковы Англия и Венгрия. Конституция в этих странах сложилась путем обычая и, благодаря этому, настолько прочно внедрилась в народное правосознание, что особые меры охраны ее против возможных посягательств со стороны народного представительства признаются излишними. В Соединенных Штатах Северной Америки отделение конституции от обыкновенных законов сопровождается еще одной дополнительной гарантией против произвола законодательной власти, а именно — правом верховного суда объявлять неконституционными и не имеющими силы обыкновенные законы, противоречащие конституции. Гарантиями против правонарушений и захватов со стороны исполнительной власти служат: 1) право народного представительства ежегодно определять бюджет и численность армии, ставящее в зависимость от законодательной власти те материальные и личные силы государства, которыми распоряжается исполнительная власть; 2) ответственность министров перед народным представительством, выражающаяся в праве последнего делать им запросы, выразить свое мнение по поводу их действий и пре-

давать их суду за преступления по должности, причем министры, скрепляя своей подписью все акты главы государства, отвечают в силу этого и за его действия (в большинстве республик, впрочем, министры не ответственны за действия главы государства, но он сам может быть привлечен к ответственности парламентом за преступления по должности); 3) право судебной власти в конкретных случаях, подлежащих ее рассмотрению, проверять законность правительственных распоряжений и оставлять без исполнения распоряжения, не согласные с законом.

Во многих европейских государствах существуют, кроме того, специальные судебные учреждения, которые рассматривают жалобы частных лиц на административные распоряжения и могут отменять эти последние, если они оказываются незаконными (административная юстиция).

Что касается судебной власти, то ее независимость по отношению к другим властям и согласие с общественным правосознанием в истолковании и применении права гарантируется несменяемостью судей и судом присяжных в уголовных делах. Надо заметить, впрочем, что суд присяжных признается необходимым теорией и практикой не во всех уголовных делах, а лишь в более важных, угрожающих подсудимому более или менее серьезной карой. С точки зрения обеспечения прав граждан по отношению к государству, суд присяжных особенно необходим в делах о политических преступлениях, так как здесь государство более чем в какой-либо иной области уголовного правосудия является заинтересованной стороной и потому беспристрастие профессиональных судей, состоящих на службе государства, подвергается наиболее сильному искушению. Наконец, гарантией против возможных ошибок уголовного правосудия или слишком строгого применения закона служит право помилования, принадлежащее в большинстве государств главе правительственной власти.

Предшествовавшие конституционному государству политические формы

Предком современного европейского государства является средневековое патримониальное государство, которое представляло собой не юридическое лицо, а совокупность юридических отношений между государем (патримониальным владельцем государственной территории) и его подданными. Эти последние стояли в различных юридических отношениях к государю и делились поэтому на резко обособленные сословные группы. Главными такими группами были вассалы государя, или феодальные владельцы, крепостные



крестьяне (в большинстве подчиненные феодалам и потому не стоявшие в непосредственных отношениях к Государю) и городские общины. Местами, кроме того, сохранились свободные от крепостной зависимости сельские общины. Между этими разнообразными элементами государства велась постоянная борьба. Более сильные из них, главным образом, крупные феодалы и значительные города, с одной стороны, стремились подчинить себе более слабых, с другой стороны, — боролись за сохранение и расширение своих прав против монарха, вступая обыкновенно для этой цели в союзы между собой. Некоторым городам, а местами также союзам сельских общин удалось в этой борьбе совершенно стряхнуть с себя патримониальную власть и образовать, таким образом, республики. Таково происхождение городских республик в Италии и Германии и сельских крестьянских народоправств в Швейцарии. Эти республики, однако, мало походили на современные конституционные государства. В них не существовало ни правильного разделения властей, ни гражданского равенства. Большею частью они имели аристократическое устройство, и даже те из них, которые вначале имели совершенно демократический характер, с течением времени, в силу внутренней общественной дифференциации или в силу завоеваний, расширивших их территорию, превратились в аристократии, где население делилось на граждан в собственном смысле слова и подданных. Большинство средневековых республик впоследствии было поглощено более крупными монархическими государствами. Некоторые из них вошли в состав федеративных государств, сохранив благодаря этому внутреннюю политическую самостоятельность (кантоны Швейцарии и вольные города Германии). В качестве особых государств уцелели, как любопытный обломок старины, лишь две сельские республики, затерянные в глухих горных уголках Европы: Андорра на границе между Францией и Испанией и Сан-Марино в Италии.

В остальной Европе монархия сохранилась, но в различных формах, в зависимости от различного исхода средневековой борьбы общественных элементов. В некоторых государствах наиболее сильная группа подданных, сложившаяся в высшее сословие (дворянство), одержавши верх над другими общественными элементами, вместе с тем чрезвычайно ослабила монархическую власть и образовала фактически аристократическую республику под номинальным господством монарха. Таково было государственное устройство Польши вплоть до ее падения в конце XVIII в. К этому же типу приближаются и два современные го-

сударства, входящие в состав Германской империи: Мекленбург-Шверин и Мекленбург-Стрелиц. В других государствах между монархической властью и наиболее сильными сословными группами установилось известное равновесие сил, результатом чего явилась сословно-представительная монархия, продержавшаяся до XIX в. и преобразовавшаяся затем в современную конституционную монархию. Сюда относятся Швеция и Венгрия. Но в огромном большинстве европейских государств монархическая власть окончательно одолела сословия, пользуясь обыкновенно при этом их взаимным антагонизмом, и сделалась абсолютной. Сословное представительство, существовавшее повсюду в Средние века и в начале Нового времени, исчезло, и на развалинах его водворился абсолютизм. Абсолютизм сыграл весьма важную роль в процессе образования современных государств, прежде всего он способствовал объединению множества мелких политических единиц, на которые делилась тогдашняя Европа, в крупные национальные государства. Во-вторых, ведя борьбу с сословиями, уничтожая их политические привилегии и сглаживая сословное неравенство, абсолютизм содействовал внутреннему объединению различных общественных групп в единую нацию и тем расчистил почву для современного конституционного государства.

Развитие конституционного строя в Англии

Колыбелью конституционного государства была Англия, политическое развитие которой было весьма своеобразно и во многих отношениях резко отличалось от общего хода политической эволюции в континентальной Европе. Монархический абсолютизм является в самом начале английской истории, непосредственно после норманнского завоевания, и, вместе с тем, в противовес ему и в значительной мере в борьбе с ним создается объединение различных классов в единый народ, чувствующий свою внутреннюю солидарность. В большинстве континентальных государств монархия, опираясь большей частью на средние классы населения, главным образом на городские общины, сломала политическую силу феодалов. В Англии, наоборот, аристократия в союзе с городами и зажиточным сельским населением ограничила королевскую власть. На континенте Европы идея государственного единства выросла на почве абсолютной монархии, в Англии главным проводником ее явилось народное правительство.

Англия после покорения ее норманнами представляет собой, как и большинство государств континентальной Европы, феодальную монархию. Но феодальный строй имел там совершенно



своеобразный характер. Современные историки английской конституции единодушно отмечают, как условие весьма благоприятное для развития в Англии конституционных учреждений, то обстоятельство, что феодализм там не развился естественно, сам собой, по мере ослабления королевской власти, как это было, например, во Франции, а был сознательно организован Вильгельмом-Завоевателем и притом организован так, что за монархической властью было сохранено полное юридическое и фактическое преобладание над феодальными владельцами. Это было достигнуто, главным образом, двумя мерами первого норманнского короля. Во-первых, он тщательно избегал создавать обширные феодальные владения в одном куске, в одном месте страны. Наиболее крупные вассалы короля получали дробные владения в различных частях Англии и благодаря этому не являлись владельцами больших сплошных территорий, могущими конкурировать с королевской властью. Во-вторых, не только непосредственные вассалы короны (*tenentes in capite*), но и лица, получающие лены от них (*subtenentes*), должны были приносить присягу королю и, таким образом, были поставлены в непосредственную зависимость от него.

Этим путем политическая сила крупных феодалов была чрезвычайно ослаблена. Они, наравне с другими классами населения, испытывали на себе тяжесть могущественной королевской власти и не могли бороться с ней иначе, как в союзе с другими общественными группами. Это же общее подчинение сильной монархии с самого начала сблизило мелких ленных владельцев с остальным населением и не дало им возможности выделиться в обособленное привилегированное сословие. Одним из наиболее характерных явлений ранней политической истории Англии, кладущим резкое различие между нею и континентальной Европой, было развитие всеобщего местного самоуправления в провинциях (графствах). Самоуправление это было первоначально организовано самими королями как наиболее удобное технически средство для проведения на местах королевской политики, но оно весьма быстро приобрело широкую самостоятельность и позднее послужило фундаментом для народного представительства.

Объединение различных классов населения в общей оппозиции против королевского деспотизма ярко обнаружилось впервые в том первом акте борьбы между королевской властью и народом, результатом которого была Великая хартия вольностей 1215 г. Восстание против Иоанна Безземельного было поднято крупными феодалами в союзе с наиболее значительными городами. Но, заключая мирный договор с королем, известный под названием

Великой хартии, бароны и представители городов действовали не только от своего имени, то и как представители всего народа. Они выговаривали известные права, как, напр., личную неприкосновенность, не только для себя и тех классов, к которым они принадлежали, но и для «всех свободных людей Англии».

Великая хартия (впоследствии много раз нарушавшаяся и подтверждавшаяся по требованию подданных преемниками Иоанна Безземельного) провозглашала основные права английских граждан. Но эти права, в конце концов, были гарантированы лишь обещаниями королей их соблюдать. Предусмотренный одной из статей Хартии «общий совет земли» (*commune consilium terrae*) для установления налогов не получил практического осуществления. Не укоренился также, в виде постоянного учреждения, и организованный победителями Иоанна Безземельного наблюдательный комитет баронов, который должен был следить за соблюдением Хартии и в случае ее нарушения имел формальное право действовать вооруженной силой против короля. Таким образом, и после Хартии король оставался единственным непосредственным органом государства, не разделяющим ни с кем своей власти. Правда, как и в континентальной Европе, при нем существовал «Великий совет» (*magnum concilium*) из крупных вассалов и представителей высшего духовенства. В нем обсуждались, с одной стороны, важнейшие правительственные и законодательные меры, с другой стороны, разбирались наиболее крупные судебные дела, подлежащие непосредственному разрешению короля (в качестве высшего королевского суда он назывался *curia regis*). Но первоначально и в административно-законодательной, и в судебной области он был лишь совещательным учреждением. Позднее он приобрел самостоятельность в качестве высшего суда и тем положил начало независимости судебной власти. Но власти законодательные и исполнительные по-прежнему остались сосредоточенными в руках короля.

Исходным пунктом развития в Англии законодательного собрания — парламента является, по меткому замечанию Еллинека, одна из провозглашенных Великой хартией основных вольностей английских граждан, а именно — неприкосновенность частной собственности.

Власть норманнских королей и их преемников Плантагенетов была абсолютной в том смысле, что рядом с ней не существовало никакой другой самостоятельной власти. Но она была ограничена обычным правом и договорами с подданными и более всего ограничена по отношению к частной собственности. Короли имели



право взимать сборы с подданных лишь в известных случаях, строго определенных феодальным правом. Сверх этих сборов всякий налог рассматривался как добровольное приношение населения, взимаемое с его согласия или с согласия его представителей. А так как узаконенные обычаями сборы были недостаточны для покрытия расходов по управлению и, главным образом, военных расходов, то короли при недостатке в денежных средствах должны были созывать подданных и просить у них субсидий (*auxilia, aids*). Первоначально для этой цели созывались лишь крупные вассалы короля, те самые, которые заседали в «Великом совете» (*magnum concilium*) и королевском суде (*curia regis*). Позднее к ним присоединились выборные представители городов и самоуправляющихся графств. Депутатами последних были члены высшего сословия — «рыцари», но выбирались они всеми классами населения графства. Бароны и представители высшего духовенства в соединении с представителями городов и рыцарями от графств, созываемые для вотирования необходимых королю денежных субсидий, явились первоначальной формой английского парламента.

После установления «субсидий», т.е. налогов, представители городов и графств распускались, бароны же и епископы продолжали заседать в качестве «Великого совета» и «королевского суда». Позднее, и при обсуждении податных вопросов, те и другие стали заседать отдельно, в различных помещениях. Таким путем сложилось постепенно разделение английского парламента на две палаты: палату лордов и палату общин.

Парламент в первую эпоху своего существования не имел законодательной власти. Он ограничивал власть короля лишь в деле установления налогов. Но представители населения, созываемые для вотирования денежных субсидий, пользовались этим случаем для того, чтобы представлять королю жалобы на его чиновников и петиции об улучшении управления. Подобного рода жалобы и петиции представлялись также непосредственно населением в парламент и передавались им королю. Король или давал обещание удовлетворить их, говоря, что он согласен с ними (*le roy le veult*), или вежливо отклонял их словами: «Король подумает» (*le roy s'avisera*). Многие из этих петиций имели общий характер и требовали принятия общих мер законодательного свойства. Удовлетворение их влекло за собой установление новых юридических норм, издание законов. Отсюда развилась, с одной стороны, законодательная инициатива парламента, с другой стороны — право короля санкционировать законы или отказывать в их утверждении.

Парламент, созываемый королем для разрешения субсидий (налогов), представлял ему петиции и, желая настоять на их удовлетворении, откладывал разрешение вопроса о субсидиях впредь до получения ответа на петиции. Утвердительный ответ короля на петиции, однако же, не всегда означал действительное их удовлетворение. Иногда издаваемые в силу петиций законодательные акты не вполне соответствовали их содержанию. Тогда парламент стал редактировать петиции в форме готовых законопроектов («биллей»), так что королю оставалось ответить на них лишь «да» или «нет». Вместе с тем путем обычая установилось правило, согласно которому законы, изданные на основании ходатайства парламента (статуты), не могли быть отменяемы или изменяемы королем. Таким образом, в XV в., в царствование ланкастерской династии, установилась прочно законодательная власть парламента.

С другой стороны, жалобы парламента на нарушения закона со стороны советников и агентов короля в случае удовлетворения их королем имели последствием предание министров суду. Судом же над высшими сановниками, согласно феодальной традиции, являлась образовавшаяся из высшего феодального суда (*curia regis*) палата лордов. Таким путем выработался институт ответственности министров перед парламентом, право палаты общин предъявлять к ним обвинение и право палаты лордов судить их.

Результатом вышеуказанного политического развития явилось разделение властей. Формально все власти исходили по-прежнему от короля, но в осуществлении их он был связан необходимым содействием различных органов. Законодательная власть принадлежала «королю в парламенте» (*king in parliament*), правительственная — «королю в совете» (*king in council*), судебная — «королю в суде» (*king in court*).

Таким образом, Англия переходит из Средних веков в Новое время уже с установившейся системой разделения властей. Нужно, однако, заметить, что граница между законодательной и правительственной властью оставалась при этом довольно неопределенной. Король не мог в порядке управления изменять статуты, изданные с согласия парламента, но принципиально за ним еще признавалась власть: 1) издавать постановления законодательного характера (*ordonances, proclamations*), если они прямо не противоречили парламентским статутам; 2) в конкретных случаях делать изъятия из законов и освобождать от их исполнения (диспензационная власть).

Происшедшая в XVI в. реформация чрезвычайно усилила власть короля, так как он был объявлен главой церкви и в его



руки перешли все права, принадлежавшие ранее католическому духовенству. С другой стороны, вскоре после реформации английский престол переходит в руки чуждой народу и тяготеющей к католицизму династии Стюартов, которая, опираясь на теократическую теорию основания государственной власти, стремится ввести в Англии абсолютную монархию по образцу континентальной. Результатом этого является в XVII в. продолжительная и упорная борьба между королевской властью и парламентом, заканчивающаяся победой последнего. Основы компромисса между народным представительством и королем, намеченные в «Петиции о праве» 1628 г., окончательно осуществляются после изгнания династии Стюартов в «Билле о правах» 1689 г. Основные права граждан, содержащиеся в Великой хартии, получают подтверждение и дальнейшее развитие. Королевская власть теряет полномочия законодательного характера и превращается в исполнительную. Вместе с тем закладываются и основы права парламента определять бюджет и численный состав армии — права, получающие полное развитие позднее, при ганноверской династии.

Участие в осуществлении законодательной власти в форме права санкции, или veto, сохранилось за королем и практиковалось реально в течение некоторого времени в царствование Вильгельма Оранского и Анны, но вскоре оно было отменено обычаем или, точнее говоря, обычай установил обязанность короля утверждать всякий законопроект, принятый обеими палатами парламента. Право отказа в утверждении закона было в последний раз осуществлено королевой Анной в 1711 г. и с тех пор не применялось ни разу.

Юридическое преобладание парламента над королевской властью, явившееся следствием революции 1688 г., первоначально сосредоточивалось фактически в верхней палате. Хотя еще долго до окончательной победы парламента палата общин приобрела юридическое преимущество перед палатой лордов в области финансов, а именно — исключительное право инициативы в отношении законопроектов, касавшихся налогов, но, благодаря сохранившейся от Средних веков устаревшей системе выборов, дававшей огромные преимущества незначительным городкам и поселкам (так назыв. «гнилым местечкам»), население которых находилось под влиянием крупных землевладельцев, исход выборов в нижнюю палату в значительной мере зависел от земельной аристократии, представленной в палате лордов. Кроме того, на выборы могло оказывать огромное влияние и правительство при помощи подкупов избирателей и административного давления на

них. Но после избирательной реформы 1832 г., расширившей избирательное право и установившей более справедливое распределение представительства, преобладающее влияние постепенно переходит от верхней палаты к нижней, от аристократии к средним классам, а затем (после избирательных реформ 1867 и 1884 гг.) к народным массам. Палата лордов утрачивает всякую реальную власть в области финансового законодательства, а в сфере общего законодательства сохраняет возможность противодействовать законопроектам, принятым палатой общин, лишь до тех пор, пока общественное мнение не высказывается совершенно определенно в пользу их. До последнего времени никакая юридическая норма не определяла в точности момента, когда верхняя палата должна уступить нижней, но, обыкновенно, при непримиримом разногласии между палатами палата общин распускалась, и если выборы вновь давали большинство той же партии, лорды чувствовали себя вынужденными уступить настойчивому желанию широких слоев населения. Либеральные и радикальные круги Англии, однако, не удовлетворялись этим порядком и, начиная с конца прошлого века, требовали формального изменения положения верхней палаты в том смысле, чтобы она не могла задерживать на неопределенное время осуществление реформ, проведенных через нижнюю палату. Поводом к выполнению этого требования послужил конфликт, разыгравшийся между палатами на почве финансового законодательства в конце 1909 г. Палата лордов, относясь отрицательно к бюджету, содержащему в себе новые, невыгодные для крупных землевладельцев налоги, сделала попытку осуществить вышедшее из употребления и спорное право в финансовой области, а именно отвергла целиком бюджет. Либеральное министерство в ответ на это поставило на очередь вопрос об ограничении прав верхней палаты. После упорной борьбы, в течение которой дважды распускалась нижняя палата и происходили новые выборы, в 1911 г. был проведен (принятый верхней палатой лишь под угрозой массового назначения королем новых пэров) закон, формально лишивший палату лордов права отклонять и видоизменять: 1) финансовые законопроекты; 2) законопроекты иного содержания, принятые нижней палатой два раза в течение двух следующих одна за другой сессий.

Параллельно с ослаблением законодательной власти короля и палаты лордов идет развитие того порядка управления, который называется парламентаризмом. С проведением разделения властей правительственный совет монарха, первоначально совпадавший по своему составу с палатой лордов (*magnum concilium*), выделился



из нее в более тесную коллегия, «тайный совет» (privy council). Но и в этом своем составе правительственная коллегия оказалась слишком обширной и разнородной для того, чтобы фактически руководить делами управления. Короли стали созывать для обсуждения важнейших правительственных мер небольшой кружок доверенных и приближенных лиц, так назыв. «кабинет». В эпоху борьбы парламента со Стюартами это новое учреждение встретило резко враждебное отношение со стороны народного представительства, признававшего его незаконным нововведением. Но так как «кабинет» являлся не только орудием абсолютизма Стюартов, но вместе с тем и необходимым органом управления, то он уцелел, несмотря на возбужденное против него движение. С течением времени стремления парламента обратились не на уничтожение «кабинета», а на преобразование его состава в смысле включения в него лиц, пользующихся доверием народного представительства. После победы парламента над королевской властью этой последней было трудно противостоять указанному стремлению. Уже в царствование Вильгельма Оранского образуется кабинет министров, составленный из членов парламента большинства. Но этот прецедент не сразу делается общим правилом. Короли еще в течение долгого времени сохраняют свободу выбора. Призвание на английский престол ганноверской династии в 1714 г. оказывает огромное влияние на положение кабинета министров. Первый король ганноверской династии — немецкий принц, не понимавший по-английски и вынужденный объясняться со своими министрами по-латыни, не мог фактически председательствовать в совещаниях министров, как это делали его предшественники. Благодаря этому установилось правило, согласно которому министры совещаются в отсутствие короля и представляют на его благоусмотрение готовые решения, отказать в утверждении которых для него фактически в большинстве случаев крайне трудно. Таким образом, реальная исполнительная власть постепенно переходит от монарха к министрам, во главе которых становится так назыв. «первый министр». Но еще внук Георга I Георг III проводил в управлении свои личные взгляды и сохранял свободу в выборе министров, впрочем, не столько путем осуществления юридических полномочий королевской власти, сколько посредством закулисных влияний на членов парламента. Только в конце XVIII в. устанавливается правило, согласно которому министерство в случае вотума порицания или недоверия со стороны нижней палаты обязано или выйти в отставку, или же распустить парламент и апеллировать к избирателям. Окончательно же правила парламентарного режи-

ма складываются лишь после избирательной реформы 1832 г., в царствование королевы Виктории. В настоящее время поводом к смене министерства или роспуска парламента служит не только прямое выражение недоверия правительству со стороны нижней палаты, но и непринятие ею какого-либо крупного законопроекта, предложенного министерством.

Новейшие исследователи английского государственного строя отмечают, как последнее явление в эволюции английского парламентаризма, постепенное падение значения парламента и возрастание влияния избирателей. Перед выборами главные вопросы, подлежащие разрешению парламента, обсуждаются на митингах и в печати, причем вожди партии заявляют перед избирателями о предлагаемых ими способах разрешения этих вопросов. Исход выборов, указывая, каким государственным деятелям и какой политике избиратели дали предпочтение, определяет теперь не только состав нижней палаты, как прежде, но, вместе с тем, в значительной мере — состав министерства и направление его деятельности. Благодаря этому исполнительная власть становится все более самостоятельной по отношению к парламента, но, вместе с тем, все более зависимой от общественного мнения. Министерство, располагающее большинством в палате общин, иногда выходит в отставку и уступает место другому потому, что оно не чувствует более за собой поддержки большинства населения.

Распространение конституционных учреждений

Конституционное государство возникло и сложилось в Англии в результате многовекового политического развития. В конце XVIII в. и в течение первых трех четвертей XIX в. конституционные учреждения распространяются в Зап. Европе и Америке; здесь окончательно они формируются после более или менее продолжительной борьбы со старым порядком, а в наше время проникают в Восточную Европу (Россия, Черногория, Турция) и в государства Азии (Япония, Персия, Китай).

Распространение конституционных учреждений в Европе совершается путем рецепции основных начал английского государственного строя, но, вместе с тем, под сильным влиянием теории, а именно политической философии XVII—XVIII вв. Уже сама английская конституция послужила образцом для других народов не непосредственно, а в том истолковании, которое дали ей Монтескье и его школа. Влияние теоретиков школы естественного права, в особенности Руссо, дополнили схему, построенную Монтескье, новыми чертами. Оно внесло в эту схему идею ра-



венства граждан и принцип демократизма (в форме учения о суверенитете народа), которые привели на практике к институту всеобщего избирательного права и к непосредственному участию народа в законодательстве в некоторых государствах. Влияние политических идей английского протестантизма и Локка сказалося в закреплении основных прав граждан особыми актами и в создании писаной конституции (в противоположность английскому государственному строю, который сложился путем обычая). Наконец, под влиянием школы естественного права произошло отделение учредительной власти от законодательной: в большинстве континентальных государств изменение основных государственных законов обставлено условиями более стеснительными, чем изменение законов обыкновенных.

Первый опыт практического осуществления сложившихся под влиянием английского государственного строя и школы естественного права представлений о конституционном государстве был сделан в отделившихся от Англии ее североамериканских колониях — сначала при устройстве отдельных колоний (штатов), а затем при организации составившегося из их соединения сложного государства — федеративной республики. Государственный строй Северо-амер. Соед. Штат., в свою очередь, послужил образцом для возникших впоследствии (в течение XIX в.) республик Сев. и Южн. Америки. Но самое образование этих государств, ранее бывших колониями Испании и Португалии, стояло в связи с политическими переворотами, происходившими в Европе.

В континентальной Европе конституционные учреждения прежде всего были введены во Франции и оттуда распространились по другим государствам. Распространение это совершалось не путем постепенной эволюции, как в Англии, а порывами или, вернее, — приливами и отливами, так как периоды торжества конституционных начал сменялись периодами возвращения или приближения к абсолютизму. Сигналы как к революции, так и к реакции в большинстве случаев подавались Францией. В течение почти столетия она была лабораторией, где с лихорадочной поспешностью делались опыты выработки форм конституционного государства. За сто лет Франция переменяла до пятнадцати различных конституций, из которых почти все служили предметом подражания в других странах; некоторые учреждения, в самой Франции просуществовавшие самое короткое время, заносятся в другие государства и там оседали более прочно. Период времени с конца XVIII в. и до последней четверти XIX стол. представляет собой эпоху усиленного взаимодействия европейских

народов в области их политического развития. Это был период замечательной, небывалой раньше и не повторявшейся в такой силе и потом международной связи и солидарности политических течений. Известия о революциях в Париже с быстротой молнии облетали Европу и поднимали народные массы в Германии, Австрии, Италии, Испании, Швейцарии. И точно так же заразительно действовали и реакционные течения, возникавшие во Франции: они ободряли повсюду сторонников абсолютизма и заставляли конституционалистов бессильно опускать руки перед напором надвигающейся реакции. Франция была центром, откуда как круговые волны расходились по Европе политические движения, всякий раз оставляя за собой в виде осадка те или другие формы конституционного строя.

Первой и самой грандиозной такой волной была Великая французская революция, потрясшая Европу на рубеже XVIII и XIX столетий. В течение ее Франция перепробовала несколько резко различных между собой форм государственного устройства, а именно: 1) демократическую конституционную монархию 1791 г.; 2) якобинскую республику 1793 г. (в которой формально достигла своего крайнего развития демократическая идея, но фактически существовала диктатура комитетов Конвента); 3) умеренную республику Директории и, наконец, 4) прикрытый конституционными формами абсолютизм Наполеона I. Смена этих форм государственного строя отражалась в значительной части других европейских государств, хотя влияние их, так же как и существование их в самой Франции, было большей частью эфемерным.

За первой волной следует целый ряд других, хотя и не столь универсального, но, тем не менее, общеевропейского характера. Конституционно-монархическое течение реставрации повлияло на изменение государственного строя в южно-германских государствах и в только что соединенном с Россией Царстве Польском: дарованные им конституции имели образцом хартию Людовика 1814 г. Волна июльской революции 1830 г. привела к изгнанию из Франции старшей линии Бурбонов и к замене ее орлеанской династией; либеральная монархическая конституция, явившаяся результатом этого переворота и установившая известное равновесие между властью монарха и властью народных представителей, послужила образцом для отделившейся от Голландии Бельгии, а впоследствии через нее — для целого ряда европейских государств. Следующее движение 1848 г. было наиболее сильным после Великой французской революции; оно носило ярко демократический отпечаток и в связи с ним социализм впервые вы-



ступил как политическая партия. Практическими последствиями революции 1848 г. были во Франции — установление республики (просуществовавшей, впрочем, недолго); в большинстве западно-европейских государств — введение конституционного строя. Реакционная волна, поднимавшаяся во Франции при Наполеоне III в начале 50-х годов, захватила всю Европу и продолжалась до середины следующего десятилетия. Только во второй половине 60-х годов она сменяется продолжительным, хотя и менее сильным и ярким, чем прежние, либеральным движением. Во Франции оно приводит к смягчению фактически абсолютного режима Наполеона III; призрачный конституционализм преобразуется в действительный, но реформы приходят слишком поздно: неудачная война с Германией вызывает крушение Наполеоновской монархии, завершающееся установлением третьей республики, существующей до сих пор. В других европейских странах либеральное движение 60-х годов сливается с национальным и приводит к созданию новых конституционных государств — объединенной Италии и объединенной Германии. В результате того же движения последнее оставшееся абсолютным государство Западной Европы — Австрия вводит у себя конституционные учреждения. С этого момента общеевропейские политические движения прежнего характера прекращаются. Государственные формы кристаллизуются более или менее прочно и не подвергаются больше резким изменениям. Дальнейшее политическое развитие совершается, по общему правилу, постепенно и касается в большинстве случаев не основных начал государственного строя, а лишь отдельных его частей, преимущественно избирательного права, которое от старых начал цензового представительства постепенно переходит или приближается к началам всеобщего, прямого, тайного и равного голосования. Лишь в самое последнее время можно отметить существенное изменение государственного строя в одном из западноевропейских государств, а именно в Португалии, где революция 1910 г. привела к смене монархии республикой. (Для полноты следует упомянуть также о совершившемся в конце того же года переходе от абсолютной монархии к конституционной в княжестве Монако, хотя княжество это, живущее доходами с игорного дома, представляет собой государство более по имени, чем по существу дела.) В остальных же странах Зап. Европы главные основания конституционного устройства с середины 70-х годов до наших дней (1912 г.) не подвергались значительным переменам.

Но процесс распространения конституционных учреждений и смены различных конституционных форм продолжался и про-

должается до сих пор в Восточной Европе и других частях света. На Балканском полуострове вассальные государства Турции, уже носившие в себе зачатки конституционного строя, Румыния, Сербия становятся после Берлинского конгресса 1878 г. суверенными конституционными государствами. В то же время образуется новое конституционное государство из турецкой провинции (Болгария). В Америке в 1889 г. Бразильская империя превращается в федеративную республику. В том же году конституция вводится в Японии. На южном материке вырастает фактически почти независимое государство — федеративная республика Австралия (юридически Австралия входит, в качестве колонии, в состав Британской империи). Наконец, на наших глазах развивается и приобретает международное значение русское движение 1905—1906 гг. По времени оно совпало с либерально-демократическим течением на крайнем западе Европы: в Англии законодательная власть, после долгого господства консерваторов, вновь возвращается в руки либеральной партии, рядом с ней появляется новая рабочая партия; во Франции, после дела Дрейфуса, реакционные идеи терпят полное крушение, окончательно закрепляется республиканский строй и у власти становится радикальная партия. Русское освободительное движение, имевшее своим результатом провозглашение конституционного принципа в России, уступая по значению и силе общеевропейским движениям XIX в., тем не менее имело отголоски и за пределами нашего отечества. Проникнутое демократическими идеями, оно дало толчок к проявлению назревших конституционных и демократических стремлений в других государствах. В непосредственной связи с русским движением в Финляндии восстанавливается незадолго перед тем приостановленная конституция, и вместе с тем Финляндия получает вместо старого сословного сейма наиболее демократическое в Европе представительство на основе всеобщего и прямого избирательного права, распространяющегося там и на женщин. В Австрии, не без влияния успехов демократической идеи в России, вводится всеобщее избирательное право. Введение представительных учреждений в России производит огромное моральное действие на другие страны, живущие под абсолютным режимом: конституционные учреждения вводятся в Черногории, Персии и Турции; пробуждается движение, направленное к введению конституции в Китае, Индии и Египте. В Китае первоначально само правительство наметило план постепенного введения конституционных учреждений (как это в свое время было сделано в Японии), но прежде чем этот рассчитанный на много



лет план был доведен до конца, в стране вспыхнула грандиозная революция, приведшая к отречению династии и провозглашению республики (1912 г.). В настоящее время абсолютный строй сохранился лишь в немногих государствах, не приобщенных к европейской культуре. В Европе конституционное устройство, по крайней мере, *de jure*, существует повсюду, за исключением лишь двух герцогств, входящих в состав Германской империи — Мекленбург-Шверина и Мекленбург-Стрелица, которые сохранили у себя средневековый представительно-вотчинный строй. В Азии из независимых туземных государств абсолютными монархиями являются только Сиам и Афганистан; Япония представляет собой конституционную монархию, а Персия и Китай переживают переходную эпоху, но, во всяком случае, падение абсолютизма в них уже совершилось.

В Африке в настоящее время осталось, собственно, только одно независимое туземное государство — Абиссиния, представляющая, по-видимому, монархию феодального типа (марокский султан уже подпал под власть Франции, а основанная освобожденными неграми республика Либерия, по газетным известиям, добровольно подчинилась Североамериканским Соединенным Штатам). Вся остальная Африка поделена между европейскими державами, причем южноафриканские колонии Англии (вместе с завоеванными ею бурскими республиками) пользуются внутренней самостоятельностью на основах конституционного, парламентарного и федеративного строя.

Америка Северная и Южная, за исключением сохранившихся там европейских колоний (из которых в английских, именно в Канаде и Ньюфаундленде, действует конституционно-парламентарный режим), состоит вся из конституционных государств с республиканской формой правления. Наконец, Австралия, как мы уже сказали, находясь в зависимости от Англии и не представляя собой государства в точном смысле этого слова, является, однако, сходным с государством политическим телом, организованным на конституционных началах в виде демократической федерации. Демократической конституцией обладает также английская колония, занимающая два крупных острова Тихого Океана, Новая Зеландия.

ФОРМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ГОСУДАРСТВА

Монархии и республики

Идея конституционного государства практически осуществилась в двух основных формах: конституционной монархии и конституционной республике. Обыкновенно, отличительными признаками этих форм признаются наследственность правительственной власти в монархии и выборность ее — в республике. Ниже мы подвергнем этот критерий более подробному разбору, но пока примем его как наиболее простой и наглядный.

Чтобы уяснить себе сущность различия между конституционной монархией и республикой, нужно прежде всего бросить взгляд на происхождение этих двух главных типов конституционного государства. Конституционный принцип сам по себе стоит в непосредственной и близкой связи с принципом демократическим. Эта связь ярко выражена еще в учении первых противников неограниченной монархии — монархомахов, позднее — у Марсилия Падуанского, а еще позднее — в теории школы естественного права и у Монтескье. Еще сильнее проявляется связь демократизма с конституционализмом у Руссо, который рассеивает и обосновывает идею народного суверенитета. И на практике конституционные движения всегда, в большей или меньшей мере, были связаны с движениями демократическими. Это вполне понятно, ибо создание конституционного государства есть продукт процесса рационализации власти, который идет рука об руку с процессом ее демократизации. Конституционный строй необходимо предполагает известную степень сознательности населения в отношении его к государству и сам, в свою очередь, способствует дальнейшему развитию этой сознательности. Но раз пробудившееся политическое самосознание народа не может быть искусственно задержано в своих первоначальных формах или замкнуто лишь в верхних слоях населения. Признание конституционных начал влечет за собой, как логическое последствие, и признание начал демократических.

Вот почему движение, приведшее к установлению в Европе конституционных учреждений, с самого начала было движением демократическим. В некоторых странах оно застало готовые республиканские формы, сохранившиеся от средних веков, и преобразовало их в республики современного типа (так случилось в Швейцарии и в вольных городах Германской империи). Но в большинстве государств конституционные и демократические идеи сталкиваются с абсолютной монархией и вступают с ней



в упорную и иногда долгую борьбу. В некоторых случаях борьба эта закончилась полным крушением монархии и установлением республики. Такой исход имела она прежде всего в американских колониях европейских государств, в которых стремление к политической свободе, силою вещей соединялось с стремлением к государственной независимости и потому не допускало примирения со старой властью. Таким образом возникли Североамериканские Соединенные Штаты, а вслед за ними и другие республики Америки. Из американских государств только Бразилия, при отделении которой в 1822 г. от Португалии, во главе сепаратистского движения стал португальский принц, управлявший страной в качестве регента, — сохранила монархическую форму правления почти до конца XIX века. Но и там происшедшая в 1889 году мирная революция заменила монархию республикой. Попытки установления монархии, имевшие место в некоторых американских государствах, как, например, в Мексике, не имели успеха.

Если республиканские учреждения быстро и легко распространились в Новом Свете, то гораздо менее благоприятной оказалась для них почва Старого Света, где монархия пустила глубокие корни. За исключением нескольких небольших государств, где республика существует со времени средних веков (Швейцария, Андорра, Сан-Марино, германские вольные города), единственной республиканской страной в Европе являлась до последнего времени Франция, но и там замена монархии республикой была достигнута лишь после столетней борьбы между монархическим и республиканским принципами. Со времени Великой революции, во Франции было сделано три опыта введения республиканского строя, из которых первые два, имевшие место в 1793 и 1848 годах, оказались неудачными. Оба раза республика просуществовала лишь самое короткое время и вскоре снова уступила место монархии. Существующая ныне «третья республика» начала свою жизнь при весьма неблагоприятных для нее условиях. Она была провозглашена в 1870 году, после низложения Наполеона III, которое было делом республиканской партии. Но выборы в учредительное собрание дали большинство монархистам, и только благодаря соперничеству двух династий — бурбонской и орлеанской, удобный для реставрации момент был упущен. Республиканский образ правления и позднее подвергался неоднократно опасности, и только в наше время его можно стало считать окончательно укоренившимся.

В 1910 году к существующим в Европе немногочисленным республикам прибавилась еще одна, португальская, но для суждения о степени ее прочности мы пока еще не имеем данных.

В остальных европейских государствах столкновение между демократическим движением и абсолютной монархией закончилось компромиссом, в виде конституционной монархии. (Попытки установления республики, имевшие место в Англии в XVII веке и в Испании в 1873 году были безуспешны.) Этот результат был обусловлен не только тем, что в большинстве европейских стран монархия в лице определенной династии представляла собой историческую силу, с которой нельзя было не считаться, но также традиционной привязанностью населения к самой идее монархии, влиянием конституционной теории, воспитанной на английском образце, наконец, иногда, кроме того и соображениями международного характера (а именно, стремлением воспользоваться взаимными родственными связями европейских владетельных домов с целью укрепления международного положения страны). В новейшей истории Европы мы неоднократно встречаемся с тем характерным явлением, что после переворота, окончательно устранившего старую династию, народ, пред которым открывается свобода выбора между республикой и монархией, народ отдает предпочтение последней. Так было в Бельгии, после отделения ее от Голландии в 1830 году; в Болгарии в 1886 году, после отречения Александра Баттенбергского; в Сербии, после убийства Александра Обреновича (1903 г.); наконец, в Норвегии, после разрыва унии ее со Швецией (1905 г.). Последний случай особенно замечателен тем, что вопрос о форме правления был решен в Норвегии плебисцитом, давшим подавляющее большинство голосов в пользу монархии.

Отличие монархии и республики

Обыкновенно отличительным признаком монархической власти считают наследственность ее монарха, отличительным признаком высшей правительственной власти в республике — ее выборность. Многие теоретики государственного права считают, однако, такое деление неправильным, указывая на существовавшие в прошлом избирательные монархии (Польша и старая Германская империя).

Возражение, поскольку оно касается классификации конституционных государств, едва ли основательно. Классификация эта не задается целью охватить все разнообразие государственных форм, существовавших на всем протяжении всемирной истории, но имеет в виду лишь установить группировку форм современного конституционного государства; в настоящее же время избирательных монархий не существует, и это явление едва ли случайно. С большим основанием можно утверждать, что оно обусловлено



и историческим происхождением современных конституционных монархий, и влиянием политической теории. Избирательная монархия везде, где она только существовала, оказывалась учреждением весьма неустойчивым и нецелесообразным. Она или приводила к разложению государственного строя, или превращалась в наследственную монархию. Старые избирательные монархии или не дожили до начала конституционно-демократических движений, как Польша, или не пережили этого критического периода, как старая Германская империя, а там, где монархия вводилась учредительным актом народа, составители конституции избегали выборной монархии как института, плохо зарекомендовавшего себя в истории.

Писатели, отвергающие наследственность как существенный признак монархической власти, ищут обыкновенно различия между монархией и республикой в распределении государственной власти между законодательным собранием, с одной стороны, и главой правительства — с другой. Но все классификации, построенные на этой почве, не выдерживают критики. Так, например, Еллинек в своем сочинении «Gesetz und Verordnung» различает монархии от республик, смотря по тому, кто является суверенным органом государства — одно физическое лицо (монарх) или коллегия (законодательное собрание или народ). Но такое определение прежде всего противоречит разработанному самим Еллинеком понятию суверенитета, согласно которому он является свойством всего государства, а не какого-либо отдельного его органа. Суверенитет поэтому приходится понимать здесь не в обычном, а в условном смысле, а именно — разуметь под ним преобладание одного органа над другими. Но установить точные юридические признаки такого преобладания невозможно. Правда, в некоторых конституциях сувереном, т.е. источником всех властей, признается монарх, а в других — народ. Но руководствоваться этими официальными определениями при научной классификации государственных форм невозможно, во-первых, потому, что во многих конституциях определений такого рода совершенно нет, во-вторых, потому, что суверенитет народа провозглашается и в некоторых монархиях, как, например, в Бельгии, в Румынии.

По мнению некоторых юристов, монархия отличается от республики тем, что в ней глава правительственной власти участвует и в осуществлении законодательной власти, тогда как в республике законодательная власть абсолютно отделена от исполнительной и осуществляется всецело народным представительством или совместно им и самим народом. Однако и этот критерий оказывается

на практике шатким. С одной стороны, Новейшая европейская история дает нам примеры монархий, где монарх обладает не абсолютным, а только суспензивным veto, так что при известных условиях (а именно после троекратного принятия законопроекта тремя последовательными составами парламента) закон может быть издан без согласия монарха. Такой порядок существует и в настоящее время в Норвегии. С другой стороны, во многих республиках президент обладает правом, весьма близким к суспензивному veto, а именно может требовать вторичного обсуждения принятого народным представительством закона, причем в С.-А. Соединенных Штатах и в некоторых американских республиках, заимствовавших у них этот институт, возвращенный президентом палатам закон получает обязательную силу лишь в том случае, если он будет принят вторично большинством 2/3 голосов. К этому нужно прибавить, что в некоторых республиканских конституциях, как, например, в бразильской, и право президента по отношению к изданию законов официально именуется правом санкции. В вольных городах Германии законы издаются совместно народным представительством и правительством (сенатом).

Юридическое различие между монархией и республикой нужно искать не в компетенции правительственной власти, а в ее организации, именно в юридическом положении носителя этой власти. Если непременно хотят включить в классификацию избирательную монархию, то отличительным признаком главы республиканского государства нужно будет признать срочность его положения, а монарха — бессрочность (пожизненность). Но так как в системе современных конституционных государств пожизненная ненаследственная монархия представляет собой не реально существующую, а лишь логически мыслимую форму (едва ли даже, впрочем, практически осуществимую), то срочность соединяется с выборностью, а бессрочность — с наследственностью, и таким образом указанная классификация практически сводится к обычному разделению по способу преемства власти.

Переход правительственной власти в порядке наследования является, однако, не только наглядным признаком-показателем, но и существенным свойством монархии. Он указывает прежде всего на историческое происхождение современной конституционной монархии из патримониального государства. Современный монарх, в отличие от патримониального, является не собственником государства, а его органом. Но порядок преемства монархической власти, выросший в Средние века на патримониальной почве, перешел и в современную монархию; изменилось только



его внутреннее юридическое значение. Прежде право на престол было вотчинным и потому наследственным правом монарха как физического лица на территорию и подданных. Теперь оно есть переходящее от одного лица к другому, в порядке наследования, право быть органом государства. Президент республики имеет также субъективное право на свое органическое положение. Но различие в порядке возникновения права в том и другом случае кладет резкую принципиальную грань между обеими формами правления. Провозглашенное в конце XVIII в. в Америке и во Франции положение, согласно которому «все власти исходят от народа», находит себе в республике полное практическое осуществление; народ там является последним источником власти не только фактически, как совокупность всех членов общества, из психического воздействия которых рождается власть, но и юридически, как орган государства, т.е. как совокупность избирателей, от голосования которых, в конце концов, зависит состав всех других государственных органов. В монархиях же народ может занять такое юридическое положение лишь в исключительном случае призвания на престол новой династии; при нормальном же ходе вещей субъективное право главы государства на его положение возникает вне зависимости от воли какого-либо другого органа. Наряду с наследственностью как существенным признаком монархической власти нужно поставить, в качестве ее обычного признака, безответственность ее носителя. Исторически начало безответственности установилось задолго до конституционных учреждений, явившись результатом неограниченности власти монарха, с одной стороны, бессрочности его права — с другой. Но безответственность монарха сохранилась повсюду и после введения конституционного строя, причем нашла себе практический корректив в ответственности министров за его действия; как мы уже знаем, эта комбинация способствовала переходу фактического руководства управлением в руки министерства, т.е. установлению парламентаризма. Ответственность главы государства, существующая в республиках, хотя и не является безусловным препятствием для установления парламентарной системы управления, но чрезвычайно ее затрудняет. Это хорошо понимал Наполеон III, который именно потому и провозгласил себя «ответственным перед народом» (положение это, впрочем, не имело реального юридического значения, так как не было установлено никакого порядка привлечения императора к ответственности). Наоборот, составители ныне действующей конституции Французской республики, стремившиеся к установлению во Франции

парламентаризма, хотя и не решились отступить от республиканского принципа ответственности президента, но ограничили ее весьма маловероятным случаем совершения им государственной измены и, таким образом, сделали президента фактически почти безответственным.

Типы республик

Существующие республики можно классифицировать двояким образом: 1) по организации законодательной власти; 2) по организации правительственной власти. При этом первое деление не совпадает со вторым.

I. По организации законодательной власти республики делятся на два разряда: 1) в большинстве республик законодательная власть находится всецело в руках народного представительства (Франция и почти все республики Америки); 2) но есть республики, в которых законодательную власть, наряду с народным представительством, осуществляет и сам народ (в смысле совокупности всех полноправных граждан). Участие народа в законодательстве, в свою очередь, может выражаться в двух различных формах: а) в нескольких небольших кантонах Швейцарии сохранилось непосредственное народное собрание, напоминающее народные собрания античных республик и средневековое вече; оно рассматривает и голосует законопроекты, предлагаемые выборными представителями народа или отдельными членами собраний; б) в других республиках народных собраний нет, но существует народное голосование законопроектов, обсужденных народным представительством (плебисцит или референдум). Этот институт существует в большинстве швейцарских кантонов, в Швейцарской федерации и в некоторых отдельных штатах Североамериканской республики. Организация его в различных государствах различна.

Плебисциту подвергаются или все законы, или исключительно законы основные, конституционные; народное голосование законопроектов бывает или обязательным, т.е. без него закон не может получить силы (большой частью оно имеет такой характер в отношении основных законов), или только факультативным (плебисцит производится лишь по требованию известного числа граждан). В Швейцарии в последнее время развивается еще другая дополнительная форма непосредственного участия народа в законодательстве, а именно право известного количества граждан представлять через посредство представительного собрания на народное голосование законопроекты или сформулированные



в виде принципиальных положений законодательные вопросы (народная инициатива).

II. По организации правительственной власти разделяются на два типа:

- 1) в одних из них высшим правительственным органом является коллегия, избираемая или народным представительством, или самим народом. Сюда относятся Швейцария и ее отдельные кантоны, а также вольные города Германской империи: Гамбург, Люлек и Бремен (в которых члены правительственной коллегии сената избираются совместно и народным представительством, и самим сенатом).

На коллегиальных началах была также построена правительственная власть во Франции в 1795—1799 гг. (Директория);

- 2) в современной Франции и во всех американских республиках правительственная власть имеет единоличную организацию. Во главе ее стоит президент (в отдельных штатах С.-А. Союза он называется губернатором), избираемый в одних государствах (Франция, Гаити) законодательным собранием, а в других (большинство американских государств) — народом.

Типы монархии

Рассматривая конституционные монархии, не только существующие в данный момент, но и существовавшие ранее, со времени распространения конституционных учреждений в Европе, мы можем наметить несколько исторических типов конституционно-монархического устройства. Кроме первоначального английского типа, можно указать следующие главные формы, различие которых между собой обнаруживается наиболее определенно по взаимоотношению монарха и народного представительства в области законодательства.

- 1) Первой конституцией в современном смысле этого слова на континенте Европы была монархическая конституция 1791 г. Выработавшее ее учредительное собрание в вопросе о соотношении законодательной и исполнительной власти колебалось между теорией Монтескье, признававшей необходимым право короля препятствовать изданию не одобряемых им законов (абсолютное veto), и идеями школы Руссо, согласно которым исполнительная власть не должна была совершенно участвовать в законодательстве. Этот вопрос, разделивший по партии не только собрание, но и всю страну, был разрушен путем компромисса: королю было предоставлено суспензивное veto. Конституция 1791 г. во Фран-

ции была весьма недолговечна, но она послужила образцом для других конституционных монархий, образовавшихся в начале XIX в. революционным путем. Основные черты ее заимствовала в 1812 г. (после свержения ига Наполеона) Испания, оттуда они проникли в Португалию, а через посредство последней — в Бразилию. По образцу конституции 1791 г. была составлена и конституция Норвегии в 1814 г., после отделения ее от Дании. В Испании и Португалии этот тип конституционной монархии с чрезвычайно ослабленной королевской властью просуществовал недолго, но в Бразилии он удержался вплоть до падения монархии, в 1889 г., а в Норвегии существует и в настоящее время. О монархии Наполеона I мы говорить здесь не будем, так как она была конституционной лишь по имени, а в действительности не только *de facto*, но и *de jure* абсолютной.

2) Восстановление на французском престоле Бурбонов сопровождалось дарованием конституционной Хартии 1814 г., которая, исходя из принципа суверенитета монарха, предоставляла королю не только право санкции, но и исключительное право законодательной инициативы; палаты не могли сами предлагать законопроекты, но могли лишь ходатайствовать перед королем, чтобы он внес желательный для них законопроект на их рассмотрение. Хартия 1814 г. послужила образцом для германских государств, перешедших от абсолютизма к конституционным учреждениям в первой четверти XIX в. Позднее, однако, в большинстве их парламент получил право инициативы, и система Хартии 1814 г. в настоящее время уцелела лишь в нескольких мелких немецких княжествах.

3) Июльская революция 1830 г. во Франции закончилась изгнанием Бурбонов и призванием на престол орлеанской династии. Конституция 1830 г., установленная соглашением Луи-Филиппа с парламентом, предоставляла королю и парламенту равную степень участия в законодательстве. Основные черты этого типа конституционной монархии были воспроизведены и развиты в конституции Бельгии 1831 г., которая впоследствии послужила образцом для большинства европейских конституций.

4) Наполеон III после захвата власти в 1851 г. установил государственное устройство, известное под названием «призрачного конституционализма». В отношении издания обыкновенных законов распределение власти было то же, что и в Хартии 1814 г., т.е. монарху принадлежало право инициативы, представителю же собранию — лишь право принимать или отвергать законопроекты. Но наряду с этим сенат, составленный из назначенных импера-



тором членом, получил право изменять, с утверждения монарха, конституцию, с тем лишь ограничением, что изменения ее основных начал должны были утверждаться плебисцитом.

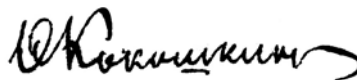
Разнообразие форм конституционной монархии, наблюдаемое в истории, с течением времени постепенно сглаживалось политической эволюцией, общая тенденция которой заключалась в приближении всех отдельных видов конституций монархии к тому среднему типу, основы которого были намечены во французской конституции 1830 г. и развиты в бельгийской. В настоящее время этот тип является господствующим. К нему относится, несмотря на детальные различия, огромное большинство конституционных монархий.

Но существуют формы, отклоняющиеся от этого общего типа или в сторону республики (с более ослабленной властью монарха), или, напротив, в сторону абсолютизма (с более ослабленной властью парламента). Отступления в сторону республики мы находим в Англии, где король, в силу обычая, обязан был утвердить законопроект, одобренный палатами, и в Норвегии, где король имеет лишь суспензивное veto. Отступления некоторых монархий в сторону абсолютизма заключаются в отсутствии некоторых элементов конституционного строя. Так, например, в Пруссии и в Германской империи провозглашенная законом ответственность министров практически неосуществима, так как не установлено порядка обвинения министров. Кроме того, в Пруссии суды не могут входить в рассмотрение вопроса о законности королевских указов, которые им приходится применять. В Японии начало ответственности министров отсутствует совершенно. В России также нет министерской ответственности в смысле права палат привлекать министров к суду. Кроме того, некоторые области законодательства в материальном смысле слова изъяты у нас из ведения парламента и ограничены его права в области законодательной инициативы, установления бюджета и определения контингента новобранцев.

Иногда все монархии делят на парламентарные и дуалистические, смотря по тому, существует в них или нет парламентарная система управления. Различие это, бесспорно, весьма важно, но оно лишено полной определенности и потому не может служить основой для юридической классификации. Правила парламентаризма нигде не установлены законом, но всюду вырабатываются практикой, они не поддаются точному юридическому определению; содержание и самая возможность применения их зависит от целого ряда фактических условий, прежде всего от существо-

вания сплоченного большинства в парламенте. Поэтому между парламентарными и дуалистическими монархиями нельзя провести резкой границы. Правда, можно указать, с одной стороны, несколько монархий, где парламентарная система укоренилась давно и действует более или менее постоянно (Англия, Венгрия, Бельгия), и, с другой стороны, монархии бесспорно непарламентарные (Пруссия и некоторые другие немецкие государства). Но в целом ряде других монархий применение начал парламентаризма чередуется с существенными отступлениями от них. Поэтому, например, Эмен относит Австрию к парламентарным государствам, а Еллинек — к дуалистическим.

Кроме того, нужно заметить, что различия между парламентарной и дуалистической системой управления относятся не только к монархиям, но и к республикам. Так, Франция является парламентарной республикой, а в Североамериканских Соединенных Штатах и в Швейцарии парламентаризма нет.



Россия. 100 лет назад: месяц в истории

3 ИЮНЯ

Национализация художественных собраний

СНК принял Декрет о национализации Третьяковской галереи и других частных собраний. В Москве создан специальный Государственный музейный фонд (структурное подразделение органов управления музейным делом, осуществляющее хранение, инвентаризацию и перераспределение предметов музейного значения между музеями страны) на основе коллекций и отдельных предметов, вывозимых из дворцов и усадеб, учреждений дореволюционной поры, частных квартир. Начали создание Государственного музейного фонда сотрудники художественно-исторических комиссий, затем Петроградской и Всероссийской музейной коллегий, эмиссары отдельных музеев Наркомпроса. Возглавляли и организовывали работу подотделов фонда В. И. Ерыкалов в Петрограде, И. Э. Грабарь — в Москве. Первоначальными хранилищами являлись Зимний дворец и Кронверк в Петрограде, здание Английского клуба в Москве, затем сеть хранилищ расширили за счет использования особняков Мятлевых, Бобринских и других в Петрограде, домов Берга, Гишмана, Зубалова — в Москве. Общее число музеев в 1918 г. достигло 87 (до революции — около 30).



Зимний дворец в С.-Петербурге.



Здание бывшего Английского клуба в Москве.

11 ИЮНЯ

Создание комбедов

Новые органы власти на селе были учреждены Декретом ВЦИК и СНК под названием «Об организации и снабжении деревенской бедноты»: согласно данному документу, комбеды создавались Советами крестьянских депутатов и подчинялись им; в их задачи входил «розыск» запасов продовольствия, скрытых местными крестьянами от советской власти, а также оказание содействия частям Рабоче-крестьянской Красной армии (РККА), Красной гвардии, отрядам Продармии и ВЧК при закупке ими зерна по государственным (фиксированным) ценам и при реквизиции «излишков» хлеба. Кроме того, комбеды должны были перераспределять реквизированное продовольствие, скот и сельскохозяйственные орудия среди селян. Впоследствии на комбеды также были возложены обязанности по набору добровольцев и проведение мобилизации в ряды РККА.



Допрос в комитете бедноты.
И. А. Владимиров, 1921



14 ИЮНЯ

«Очищение» Советов. Постановление ВЦИК

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ ВЦИК
ОБ ИСКЛЮЧЕНИИ ИЗ СОСТАВА ВЦИК И МЕСТНЫХ СОВЕТОВ
ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ КОНТРЕВОЛЮЦИОННЫХ ПАРТИЙ СОЦИАЛИСТОВ-
РЕВОЛЮЦИОНЕРОВ (ПРАВЫХ И ЦЕНТРА) И МЕНЬШЕВИКОВ**

14 июня 1918 г.

Принимая во внимание:

1) что Советская власть переживает исключительно трудный момент, выдерживая одновременно натиск как международного империализма всех фронтов, так и его союзников внутри Российской Республики, не стесняющихся в борьбе против Рабоче-Крестьянского правительства никакими средствами, от самой бесстыдной клеветы до заговора и вооруженного восстания;

2) что присутствие в советских организациях представителей партий, явно стремящихся дискредитировать и низвергнуть власть Советов, является совершенно недопустимым;

3) что из ранее опубликованных, а также оглашенных в нынешнем заседании документов ясно обнаруживается, что представители партий – социалистов-революционеров (правых и центра) и меньшевиков, вплоть до самых ответственных, изобличены в организации вооруженных выступлений против рабочих и крестьян в союзе с явными контрреволюционерами – на Дону с Калединым и Корниловым, на Урале с Дутовым, в Сибири с Семеновым, Хорватом и Колчаком и, наконец, в последние дни с чехословаками и примкнувшими к последним черносотенцами,

Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет постановляет:

исключить из своего состава представителей партий социалистов-революционеров (правых и центра) и меньшевиков, а также предложить всем Советам рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов удалить представителей этих фракций из своей среды.

Председатель Всероссийского Центрального
Исполнительного Комитета **Я. Свердлов.**
Секретарь Всероссийского Центрального
Исполнительного Комитета **В. Аванесов.**

14 ИЮНЯ

Затопление кораблей Черноморского флота

По приказу В. И. Ленина начато затопление кораблей Черноморского флота. Согласно договоренностям, Советское правительство должно было передать Германии свой Черноморский флот, однако не хотело этого делать. Исполнявший обязанности командующего Черноморским флотом адмирал А. И. Тихменев получил официальный приказ привести корабли флота из Новороссийска в Севастополь, где передать их немецким войскам. Он также получил секретный приказ затопить их в бухте Новороссийска. Тихменев после продолжительного раздумья и обсуждения с корабельными комитетами приказал всем кораблям идти в Севастополь. Часть флота вместе с командующим отказалась подчиняться приказу, ночью соединение Тихменева — линкор «Воля», миноносцы «Дерзкий», «Поспешный», «Беспокойный», «Пылкий», «Живой», «Жаркий» на буксире у вспомогательного крейсера «Троян» и плавучая база быстроходных катеров «Креста» — ушло в Севастополь. К 19 июня Черноморский флот — гордость России — перестал существовать.



Линкор «Воля» уходит из Новороссийска 17 июня 1918 года. На переднем плане — оставшийся для затопления эсминец «Керчь».

18 ИЮНЯ

Организация народного образования

Совет Народных Комиссаров утвердил Положение об организации дела народного образования в Российской Социалистической Советской Республике, определившего состав и функции Государственной комиссии по просвещению и Наркомата по просвещению.

Народным комиссаром просвещения назначен Анатолий Васильевич Луначарский, его заместителем историк Михаил Николаевич Покровский.



М. Н. Покровский



А. В. Луначарский



ИЮНЬ

Отъезд Керенского из России



Из России уехал Александр Федорович Керенский, политический деятель, адвокат, министр, затем министр-председатель Временного правительства и Верховный главнокомандующий. Распространена версия, что Керенский сбежал из Зимнего дворца, переодевшись медсестрой (другой вариант — горничной). Высказывались предположения, что эта версия создана большевистской пропагандой или народом. Впервые эту версию высказал брат начальника юнкерской школы, охранявшей Зимний дворец в октябре 1917 г. По воспоминаниям журналиста Г. Боровика, встречавшегося с Керенским в 1966-м, эта версия «жгла ему сердце и через 50 лет», и первой сказанной им при встрече фразой было: «Господин Боровик, ну скажите там в Москве — есть же у вас умные люди! Ну не бежал я из Зимнего дворца в женском платье!» Сам Керенский утверждал, что уехал из Зимнего в своем обычном френче, на своей машине, в сопровождении предложенного ему американскими дипломатами автомобиля американского посла с американским же флагом. Встречные солдаты и красногвардейцы узнавали его и привычно отдавали честь.

28 ИЮНЯ

Национализация



Совет народных комиссаров принял Декрет о национализации крупнейших предприятий по горной, металлургической и металлообрабатывающей, текстильной, электротехнической, лесопильной и деревообделочной, табачной, стекольной и керамической, кожевенной, цементной и прочим отраслям промышленности, паровых мельниц, предприятий по местному благоустройству и предприятий в области железнодорожного транспорта с капиталом в 1 млн руб. и более.

История и современность. Связь времен

РУССКОЕ ГЕОГРАФИЧЕСКОЕ ОБЩЕСТВО

Основная идея учредителей Общества — привлечь к изучению родной земли и людей, ее обитающих, все лучшие силы русской земли.

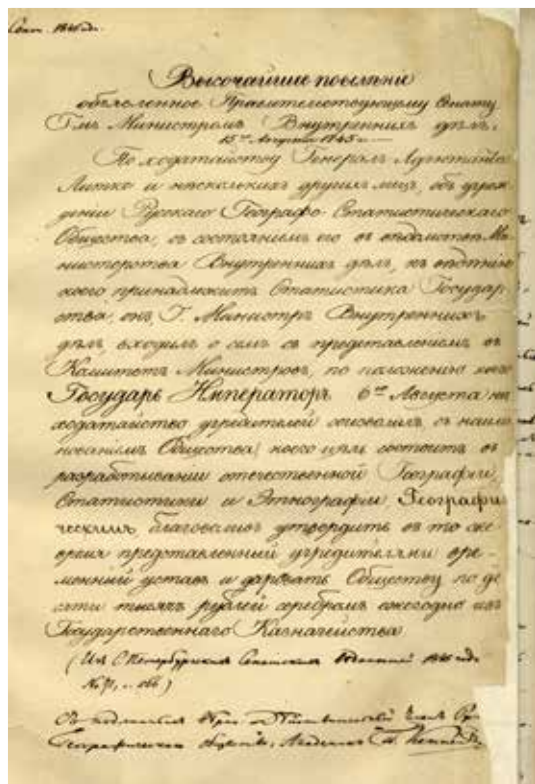
П. П. Семенов-Тянь-Шанский



Территориальное устройство любой страны, с одной стороны, носит искусственный характер, в том смысле, что оно проведено людьми (властными элитами) и неизбежно имеет отпечаток субъективной воли. Но, с другой стороны, оно всегда имеет и какие-то объективные основания. Еще Шарль Монтескье, формулируя свою концепцию географического детерминизма (восходящую к Аристотелю), т.е. обусловленности характера политического режима и формы правления географическими факторами, в качестве иллюстрации приводил именно пример России: по его мнению, сама обширность российской территории и суровость ее климата препятствуют складыванию демократических институтов и выборных органов власти. Монтескье высказал эту мысль еще в первой половине XVIII в., с ней можно соглашаться, можно не соглашаться, но то, что природно-географические факторы имеют прямое влияние на развитие государственности — факт несомненный. Этим и объясняется кропотливый сбор, пристальное изучение и распространение достоверных географических сведений, что носит ранг государственного значения. Значительную роль в данном направлении играют географические общества. В России такая организация была создана в 1845 г.

Идея создания подобного общества принадлежала адмиралу Федору Петровичу Литке, воспитателю будущего первого председателя Русского географического общества великого князя Константина Николаевича. Главной задачей новой организации было собрать и направить лучшие молодые силы России на всестороннее изучение родной земли.

Эта идея была поддержана императором Николаем I и закреплена Высочайшим повелением 18 августа 1845 г. В числе почетных членов Общества государственные, научные и общественные деятели: П. П. Семёнов-Тянь-Шанский, С. Ю. Витте, Н. И. Вавилов, В. И. Вернадский, А. М. Горчаков, В. А. Обручев, известные иностранцы — бельгийский король Леопольд II, турецкий султан Абдул Гамид, король Швеции Карл XVI Густав, король Норвегии Оскар II, шах Персии Насер аль-дин шах Каджар, барон Фердинанд Рихтгофен, Руаль Амундсен, Фритъоф Нансен, Тур Хейердал.



Высочайшее повеление Николая I об учреждении Русского географического общества.



Изначально общество задумывалось как географо-статистическая организация при Министерстве внутренних дел. Однако повелением императора Николая I было названо Географическим, что сразу придало обществу весомый статус. Первоначальное финансирование было государственным и составляло 10 тыс. руб. в год. Впоследствии казну организации пополняли исключительно русские меценаты, вспомоществования которых были более чем щедрыми.

Именно поэтому РГО сумело развернуть обширнейшую экспедиционную и просветительскую деятельность, что ему временами завидовали даже английские коллеги, никогда финансовых затруднений не знавшие в принципе.

Члены общества внесли крупнейший вклад в изучение Европейской России, Урала, Сибири, Дальнего Востока, Средней и Центральной Азии, Кавказа, Ирана, Индии, Новой Гвинеи, полярных стран и других территорий. Эти и многие другие исследования связаны с именами известных путешественников: Н. Северцова, И. Мушкетова, П. Кропоткина, И. Черского, Н. Пржевальского, Г. Потанина, М. Певцова, Г. Е. и М. Е. Грумм-Гржимайло, П. Семёнова-Тян-Шанского, В. Обручева, П. Козлова, Н. Миклухо-Маклая, А. Воейкова, Ю. Шокальского, Ф. Берга и многих других. Очень тесно сотрудничали с РГО военные и гражданские чиновники Военно-топографического депо Главного штаба Российской императорской армии и Корпуса военных топографов. Другой важной традицией РГО была связь с Военно-морским флотом. В числе действительных членов Общества числилось немало адмиралов и морских офицеров: П. Анжу, В. Завойко, Л. Загоскин, П. Лисянский, Ф. Матюшкин, Г. Невельской, К. Посьет, Е. Путятин и другие. Членами Общества были художник-маринист И. Айвазовский и баталист В. Верещагин.

Общество быстро охватило своими подразделениями всю Россию. В 1851 г. открылись два первых региональных отдела — Кавказский в Тифлисе и Сибирский в Иркутске. Затем создались отделы: Оренбургский, Северо-Западный в Вильне, Юго-Западный в Киеве, Западно-Сибирский в Омске, Приамурский в Хабаровске, Туркестанский в Ташкенте. Все они проводили обширные исследования своих регионов. В императорский период своей деятельности общество выполняло роль площадки для неформального диалога между ведомствами, проводившими картографические, статистические и исследовательские работы. Именно в РГО начальники различных государственных учреждений, занимавшихся картографией России, сходились для обсуждения предметов их занятий.

Важнейшим событием для Императорского Русского географического общества стало создание постоянной комиссии по изучению Арктики, что позволило систематизировать экспедиционную деятельность и обобщить полученные уникальные сведения о природе, геологии и этнографии Крайнего Севера. Были проведены всемирно известные Чукотская, Якутская и Кольская экспедиции. Отчет

об одной из арктических экспедиций общества заинтересовал великого ученого Д. Менделеева, разработавшего несколько проектов освоения и исследования Арктики. РГО стало одним из организаторов и участников Первого Международного полярного года, в ходе которого обществом были созданы автономные полярные станции в устье Лены и на Новой Земле.

Прочные связи с РГО поддерживали известные иностранные исследователи и географы — барон Фердинанд Рихтгофен, Руаль Амудсен, Фритъоф Нансен и др. Помимо непосредственных руководителей Российской империи, активными членами Географического общества в разные годы числились более 100 министров, губернаторов, членов Государственного совета и Сената. Многим из них добиться столь высоких карьерных результатов помогла именно плодотворная работа в Географическом обществе. Взять хотя бы восстановившего престиж Русской армии после поражения в Крымской войне Д. Милютин. Русский военный историк и теоретик, военный министр в 1861—1881 гг., основной разработчик и проводник военной реформы, последний русский, носивший звание генерал-фельдмаршала, начинал с того, что в 16 лет составил и издал с помощью РГО «Руководство к съемке планов». Или другой пример. Благодаря своим выдающимся исследованиям Я. Ханьков получил впоследствии пост Оренбургского губернатора. Общественное мнение тех лет формировали члены Русского географического общества: митрополит московский Филарет и епископ Нижегородский Иаков, книгоиздатели Альфред Девриен и Адольф Маркс, редакторы крупнейших российских и зарубежных газет Э. Э. Ухтомский и Маккензи Уоллес.

Крупнейшие благотворители направляли значительные средства на деятельность общества. Среди них: купец П. Голубков, который финансировал исследования Средней Азии, издание карт, Камчатскую экспедицию; известный табачный фабрикант, коммерции-советник В. Жуков, активно поддерживавший подготовку сочинений по статистике России (его именем даже называли одну из престижнейших премий ИРГО — Жуковскую). Золотопромышленник С. Соловьев пожертвовал полпуда золота на Сибирскую экспедицию. Особое место среди меценатов Русского географического общества занимают золотопромышленники Сибиряковы, финансировавшие целый ряд экспедиционных и просветительских проектов. Заслуживает внимания тот факт, что Русское географическое общество работало над «Великими реформами» Александра II. Значительную роль в их подготовке и проведении сыграли члены ИРГО Я. Ростовцев, Н. Милютин, Е. Ламанский.

А многолетний вице-председатель РГО П. П. Семёнов-Тян-Шанский считал главным делом своей жизни именно работу





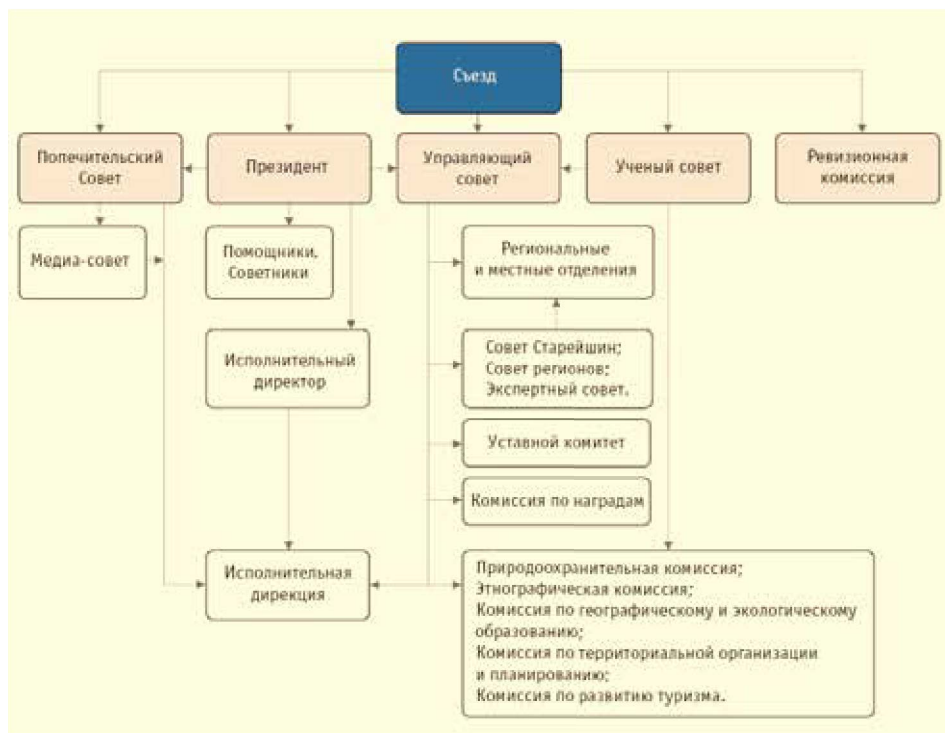
Торжественное заседание Государственного совета 7 мая 1901 года,
в день столетнего юбилея со дня его учреждения.

И. Е. Репин, 1903

в обществе, а отнюдь не свои знаменитые путешествия, научные труды или собранную им уникальную коллекцию голландской живописи.

К 1917 г. Географическое общество насчитывало 11 отделов (включая штаб-квартиру в Санкт-Петербурге), 2 подотдела и 4 отделения. В основном они были сосредоточены в малоисследованных окраинах Российской империи: в Сибири, на Дальнем Востоке, в Средней Азии и на Кавказе.

В советское время работа общества существенно изменилась. Если до революции РГО имело фактически монополию на географические экспедиции, то в дальнейшем эта функция перешла к Академии наук. Советская власть не жаловала никаких императорских институтов, в особенности тех, что создавал Николай I — незабвенный, прозванный Палкиным. Поэтому общество сосредоточилось на относительно небольших, но глубоких и всесторонних региональных исследованиях, а также на крупных теоретических обобщениях. Правда, за годы советской власти произошло значительное расширение географии региональных отделений. По состоянию на 1989—1992 гг. в Географическом обществе СССР работало Центральное отделение (в Ленинграде) и 14 республиканских отделений. В РСФСР насчитывалось 18 филиалов, 2 бюро и 78 отделов. В 14 региональных отделениях было 8 филиалов и 56 отделов. В советский период общество активно развивало новые направления деятельности, связанные с пропагандой географических знаний: была учреждена комиссия соответствующей направленности, открыто Консультативное бюро под руководством Л. Берга, начал свою работу знаменитый лекторий имени Ю. Шокальского. В послевоенный период был зафиксирован быстрый рост численного состава общества. Если в 1940 г. в РГО состояли всего 745 человек, то в 1987 г. численность членов достигла 30 тысяч — рост почти в 40 раз. С 1956 г. РГО входит в Международный



Современная структура Русского географического общества

географический союз. Сейчас в обществе работают отделения: физической географии, математической географии, статистики, этнографии, политико-экономический комитет, комиссия по изучению Арктики.

15 января 2013 г. состоялось торжественное открытие штаб-квартиры Русского географического общества в Москве. На открытии присутствовали президент Русского географического общества, министр обороны Сергей Шойгу, мэр Москвы Сергей Собянин, члены Попечительского совета РГО, председателем которого с 2010 г. является Владимир Путин.

За весь период существования РГО его возглавляли: 1845—1892 — великий князь Константин Николаевич; в 1892—1917 — великий князь Николай Михайлович; 1917—1931 — Ю. М. Шокальский; 1931—1940 — Н. И. Вавилов; 1940—1950 — Л. С. Берг; 1952—1964 — Е. Н. Павловский; 1964—1977 — С. В. Калесник; 1977—1991 — А. Ф. Трёшников; 1991—2000 — С. В. Лавров; 2000—2002 — Ю. П. Селиверстов; 2002—2009 — А. А. Комарицын. С 2009 по настоящее время — С. К. Шойгу. Попечителями общества были: Николай I, Александр II, Александр III, Николай II. С 2010 г. председатель попечительского совета РГО — В. В. Путин.





Вход в штаб-квартиру РГО в Москве.

27 апреля 2018 г. в штаб-квартире в Санкт-Петербурге прошло юбилейное заседание Попечительского совета географического общества. Десятое заседание Попечительского совета совпало с 110-й годовщиной здания, в котором находится штаб-квартира.

Юбилейное заседание открыл Президент России В. В. Путин. Глава государства обратился к участникам со словами:

«...Рад приветствовать членов попечительского совета Русского географического общества и гостей нашего ежегодного заседания.

Мы вновь собрались в исторической штаб-квартире РГО (этому великолепному зданию уже почти 110 лет), и все эти годы оно верой и правдой служит делу просвещения, сбережения природы, развитию образования, культуры, науки, краеведения.

Отрадно, что эти традиции продолжают и сегодня. Здесь, как и прежде, собираются люди увлеченные, настроенные на конкретную работу, рождаются яркие востребованные проекты в самых различных областях. Хотел бы поблагодарить всех, кто помогает реализации инициатив РГО. Его успехи в последние годы — во многом ваша заслуга, уважаемые друзья!

Поддержка попечителей, членов медиасовета дает возможность быть, что называется, в гуще общественной жизни нашей страны. Так, отмечу заметный вклад членов Русского географического общества в проведение Года экологии, который состоялся в прошлом, 2017 году.



Попечительский совет Русского географического общества. 17 марта 2017 г., С.-Петербург.

Уверен, так же содержательно проявят себя члены и партнеры РГО и в рамках нынешнего Года добровольца, тем более что бескорыстный, социально значимый труд на благо страны во все времена определял дух и характер Русского географического общества.

Более широкой и активной становится и его просветительская деятельность. Лектории, встречи с интересными людьми, выставки, кинопоказы стали неотъемлемой частью культурной афиши многих городов нашей страны.

Конечно же, особых слов заслуживает разработанная РГО Концепция географического образования. О ее необходимости много лет говорили эксперты и педагоги, сейчас она полностью готова, и рассчитываю, что в самое ближайшее время будет утверждена Минобрнауки. Считаю важной и инициативу РГО присваивать новым улицам российских городов имена наших великих географов и путешественников.

Первой на эту идею откликнулась Москва. Имена Дмитрия Анучина, Петра Семёнова-Тян-Шанского, Михаила Певцова и Александра Воейкова обрели улицы на юго-западе столицы. Там, где уже увековечена память других выдающихся членов РГО: Обручева, Вавилова, Вернадского, Миклухо-Маклая. В Краснодаре в честь Русского географического общества названы сквер и аллея. Рассчитываю, к таким инициативам подключатся и другие регионы.

Здесь, конечно, не должно быть никакой кампанейщины, это само собой разумеется. Не должно быть просто продиктовано стремлением отчитаться. И конечно, важно не просто давать улицам, городским объектам названия, связанные с нашей историей, а вести действительно содержательную просветительскую работу, размещать на улицах информацию, рассказывающую о наших национальных героях и о славных событиях прошлого.

Сфера топонимики, то есть названий географических и других объектов, в целом нуждается в особом внимании. Сегодня мы сталкиваемся с ситуацией, когда русские названия, которые давали еще в прошлые века и десятилетия наши исследователи и путешественники, постепенно вытесняются с карты мира. Подчеркну, тем самым стирается и память о вкладе России в изучение планеты и в развитие науки. Особенно это заметно в Антарктиде, где имена, данные первооткрывателями континента Лазаревым и Беллинсгаузеном, почти вышли из оборота.

Сегодня лишь единицы знают, что изначально, историческое название острова Смит — это Боро-



Большой зал, где выступали Берг, Вавилов, Гумилев, Обручев, Пржевальский, Нансен, Миклухо-Маклай, Семенов-Тян-Шанский и многие другие...

Интересная деталь — в стульях сделаны прорези для именных карточек.



Здание штаб-квартиры РГО в С.-Петербурге (архитектор — Г. В. Барановский) является примером северного модерна, хотя и под значительным влиянием неоклассики. До наших дней дошло убранство основных интерьеров.



Церемония вручения почетных грамот и медалей РГО на десятом заседании Попечительского совета.

дино, что Сноу — это Малый Ярославец, а Ливингстон — на самом деле Смоленск и так далее и тому подобное. А ведь в 2020 году мы будем праздновать юбилей открытия Антарктиды. Это было сделано именно русскими мореплавателями. Но примеры замещения названий — не только в далекой Антарктиде, есть примеры и тут поближе, не буду сейчас на этом останавливаться.

Все это стало возможным в том числе из-за отсутствия современных отечественных карт. В свободном доступе лишь иностранные, где, как правило, фигурируют вторичные имена географических объектов. В этой связи, естественно, при самом активном участии РГО предлагается подготовить новый российский атлас мира, в котором все подобные случаи будут верно трактоваться. Никому ничего не собираемся навязывать, это не нужно, но попустительствовать, не реагировать на искажение исторической и географической в данном случае правды и справедливости мы не вправе.

Прошу заняться созданием атласа Росреестр вместе с экспертами Русского географического общества и при участии Минобороны, которому в рамках всех необходимых процедур следует обеспечить доступность своих картографических материалов для составителей атласа и в целом для путешественников, туристов, автолюбителей, в том числе в формате современных компьютерных технологий, работающих онлайн. Гриф секретности на многих картах явно устарел и выглядит просто архаично.

Уважаемые коллеги! Наша задача — сберечь то, что сделано нашими предшественниками, и, конечно, вписать в летопись РГО новые имена и новые яркие события. Пользуясь случаем, объявляю старт конкурса на соискание ставшей традиционной, уже третьей по счету премии Русского географического общества.



Телеведущий Николай Дроздов принимает золотую медаль имени Ю. А. Сенкевича, которой был удостоен коллектив телевизионной программы «В мире животных».

При поддержке попечительского и медиасоветов РГО реализует все больше заслуживающих внимания экспедиций, просветительских акций, документальных проектов о России. В конце года на церемонии вручения премии мы узнаем названия лучших и самых достойных из них, отметим тех, кто отдает себя изучению нашего традиционного наследия, воспитанию экологической культуры, охране родной природы...»

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)
ПИ № ФС77-67361 от 5 октября 2016 г.

ISSN 2311-5998

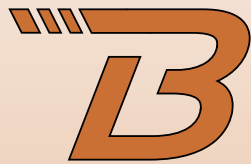
Свободная цена.

Подписка на журнал возможна с любого месяца.
Распространяется через объединенный каталог «Пресса России»
и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис».
Подписной индекс — 40650.

При использовании опубликованных материалов журнала ссылка
на «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» обязательна.
Перепечатка допускается только по согласованию с редакцией.
Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикаций.
Ответственность за достоверность информации в рекламных объявлениях несут рекламодатели.

Редактор *М. В. Баукина*.
Корректор *А. Б. Рыбакова*.
Компьютерная верстка *Д. А. Беляков*.

Отпечатано в типографии Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.



ISSN 2311-5998



9 772311 599771 >